

# 日本の鉱業政策の歴史と変遷

## — 第2次世界大戦後 —

### 歴史シリーズ — 銅(3) —

#### 金属資源開発調査企画グループ

#### 1. 戦後混乱期の鉱業政策 (1945年～1948年)

終戦から昭和22年なかばに至るまでの間は、日本の鉱業は未曾有の混乱状態にあった。終戦直後は、鉱業は非常に荒廃状態におかれていた。軍需生産上重要な鉱山は、戦時中の不合理な増産の強行によって、抜掘り、乱掘等が行われた結果、老朽設備と貧鉱(経済性のない低品位鉱)のみが残された。また、比較的軍需的意義の少なかった金、錫および硫黄の各鉱業は、金鉱業整備に関する方針(昭和18年)、錫および硫黄鉱業整備命令(昭和19年)によって、休山または廃坑を余儀なくされていた。

これに加えて、終戦に続くインフレーションの進行、食糧難、諸生産資材の欠乏、労働賃金の引き上げなど一連の悪条件は、鉱業生産をますます困難にするとともに、その生産原価の高騰を余儀なくさせた。一方、終戦当時国内には大量の鉱産物の在庫が存在し、これらが低廉な鉱産物の一大供給源となって、鉱産物市場を圧迫し、取引の正常化を阻害した。このような市況の沈滞と原鉱石不足は、鉱産物の新規生産を著しく不利なものとし、製品の滞貨は増大する一方であった。

さらに、財閥解体の措置、指導者の追放等は、それまで我が国の鉱業が旧財閥系の資本がその中核を形成していたことから鉱業の回復をますます困難にするとともに、過度経済力集中排除法の適用によるいわゆる「金石分離」が行われた結果、自主再建の見通しも容易に立てることができず、鉱業の荒廃に一層の拍車をかけた。

#### (傾斜生産の実施)

政府は経済復興を目指して石炭鉱業を鉄鋼業、肥料産業とともに最重点産業として取り上げ、積極的な復興、増産施策を講じ、復興資材、生産資材、労務関係物資等の確保についてあらゆる優遇措置を実施し、また、肥料増産に直接

的関係をもつ硫化鉱業についてはその増産のために施策を講じたのであるが、それ以外の鉱業に対しては何等直接的な政策を実施し得なかった。

間接的な政策として次に述べるいくつかの財政・金融政策が実施され、それらが荒廃していた鉱業の復興に役割を果たした。

#### ○価格差補給金制度

本制度は、石炭鉱業に集中的に供給されていた。昭和22年7月に安定帯方式が樹立された。安定帯方式は、戦前の基準年次(昭和9～11年平均)の価格水準の約65倍を新価格の限度として安定帯を設定し、原価に基づいて計算された価格がこれを超える物資に対しては、価格調整補給金を付けてその価格を安定帯まで引き下げようとするものであった。

銅、鉛、亜鉛、アルミニウムが価格差補給金の支給対象となった。この価格差補給金は生産者価格と消費者価格との差を補うもので、鉱業企業への生産補助金的色彩を帯び、鉱業への有力な資金源となった。昭和22年6月から昭和24年7月までの銅に対する支給金額は3,618百万円である。

#### ○価格調整公団による買取売戻制度

鉱産物の価格が引き続くインフレーションによって高騰を続けたので、さらに価格統制、需給統制を継続する必要があると、昭和22年6月に価格調整公団を設立し、同公団により、銅、鉛、亜鉛、アルミニウム等の買取売戻を行った。昭和23年度の銅の買取金額は4,135百万円、売戻金額は3,116百万円であった。

#### ○金融政策

##### ・危機突破資金融資

興銀復興金融部(復興金融金庫の前身)から

の資金により、経営の行き詰まった鉱業に対する融資が行われた。

・滞貨買上げ

産業復興公団により、昭和22年12月までに電気銅4,000t買上げを行った。

・滞貨融資

復興金融公庫からの滞貨融資が行われた。

・運転資金に対する融資

昭和23年以降は運転資金に対する融資は、主として復興金融公庫から行われた。

### ○価格

銅価格は基礎物資として終戦後も引き続き日本金属配給統制(株)を通じる二重価格制のもとに統制されていた。昭和20年12月総司令部覚書によって重要基礎物資の価格差補給金制度は廃止され、銅価格は大幅に引き上げられると同時に、生産者価格と消費者価格は一本となった。しかし、昭和21年3月、物価統制令が施行され、安定帯物資として指定された銅には、以後昭和24年9月まで再び二重価格制度が採用されていた(表1)。

表1 終戦後の銅価格推移

年月日	生産者価格	消費者価格
昭和20.12.01	7,000	7,000
昭和21.03.03	20,000	13,000
昭和22.05.01	40,000	28,000
昭和22.08.13	77,000	49,000
昭和23.07.01	181,060	102,014

## 2. 戦後復興期の鉱業政策 (1948年～1955年)

### (1) 時代背景と鉱業政策の基本構想

1948年(昭和23年)の後半、鉱工業生産は次第に回復し、物価の騰勢も鈍化したが、経済自立にはほど遠いものであった。

ここで、経済政策の基本的方向の重大転換について総司令部より昭和23年12月に発表されたのが「経済安定九原則」で、世にドッジラインといわれる均衡財政政策であった。また、産業政策と通商政策を有機的に関連させるため、通商産業省を設置することとし、1949年(昭和24年)5月に発足した。この計画に沿って、昭和24年度の均衡予算となり、日銀券の増発もやみ、物価と賃金は安定し、インフレ収束の目的は一応達成されたが、同時に滞貨の増大、失

業の増大などデフレの嵐が吹き、ドッジ不況といわれる不景気が到来した。しかし、1950年(昭和25年)6月に勃発した朝鮮戦争は、我が国経済に大きな変化を与えることになった。いわゆる特需の発生と輸出の急増により滞貨はたちまち一掃され、鉱工業生産はにわか増大した。しかし、昭和26年には米国が戦略物資貯蔵買付の停止を行ったことを契機に反動に転じ、景気調整期に入った。

昭和24年通商産業省は自立経済の基盤を樹立するに当たって、鉱業成立の基盤を安定させることを意図した鉱業政策の基本構想を次のように決定した。

- ① 重化学工業を根幹とする輸出産業の原料的基礎を確立し、併せて輸入外貨資金の効率的運用をはかるため、国際価格を採算の限度として国内地下資源の合理的開発利用を強力に推進する。
- ② 鉱産物の賦存量は有限であり人為的に再生不可能であるから新鉱床の調査は国の責任ある事業としてこれを実施するとともに、既存鉱床に対する探鉱については、我が国鉱業の現状に鑑み、当分の間奨励金の公布を継続して資源保有量の補充増大をはかり、鉱業成立の基盤を安定せしめる。
- ③ 鉱業は事業の性質上巨額の長期投資を継続的に必要とし、而も他産業に見られぬ特異性と危険性を有するため一般金融の線に乗りにくいので、設備資金の確保について特に考慮する。
- ④ 地下資源の開発利用を促進し、併せて企業の合理化を促進するため、国営鉱業技術研究機関を強化拡充するとともに、公私立鉱業技術研究機関の助成をはかる。
- ⑤ 地下資源の開発利用の促進は、輸送条件の改善に待つべき分野が大きいので、鉱山鉄道及び道路の建設助成に必要な措置を講ずる。
- ⑥ 国際通商の本格的振興に伴い、国際決済手段たる金の重要性とわが国金鉱業の現状を鑑み産金政策の確立をはかる。
- ⑦ 地下資源の合理的開発を促進し、併せて法律適用の民主化をはかるため、速やかに新

鉱業法を制定するとともに採石業の基礎を安定確立するため新たに採石法を制定する。

基本構想に基づき次のような具体的施策を実施した。

## (2) 地下資源の開発

### ○探鉱奨励金交付の継続と打ち切り

政府は探鉱奨励金の交付を継続していたが、国産金の政府買上率が5%に低減されることになり、1954年(昭和29年)度で金鉱に対する探鉱奨励金は打ち切りとなった。また、銅鉱、水銀鉱に対する探鉱奨励金も廃止され、新鉱床探査補助金に組み入れられた。

なお、国産金の政府買い上げは、昭和6年の日本銀行金買入法により時価買入が始まり、金生産は政府による集中管理となった。これは戦後にも引き継がれ、昭和25年5月に貴金属管理法が制定されて、貴金属の政府による買い上げ、金地金の市中取引の許可制が制度化された。昭和28年6月に貴金属管理法は金だけを対象とする金管理法に変わった。さらに、7月全面改正が行われ現行の金管理法に変わった。この制度改正により、国産金の政府買上率は、昭和28年に33%となり、昭和29年に27%、昭和30年5月に5%と減少し、昭和43年に全量自由販売、政府買い上げゼロとなった。

### ○新鉱床探査補助金制度の設立

地下資源開発の最も基礎的な前提作業であり、しかも膨大な資金を必要とし、重大な経済的危険を伴う新鉱床探査については、専ら国の責任ある事業として地質調査所が直接実施すべきとの議論もあったが、民間企業の調査機能をも動員してその効率を高める意味をもって、昭和25年度から補助金を交付することとなった。

### ○地下資源開発審議会鉱山部会の設置

昭和24年、奨励金交付の成果を高めるため、鉱種および地点を調査審議する機関として新鉱床探査審議会(法的根拠なし)を資源庁内に設置した。

この審議会は、地下資源の開発に関し、探鉱奨励金の交付対象鉱山を選定し、各鉱山別の探鉱計画を審議・決定し、これを資源庁に答申した。

昭和26年に、行政機構簡素化の趣旨による審議会整理の方針に従い、通商産業省設置法改正により、石炭、石油関係の審議会と併せて地下資源開発審議会として統合された。かくて、「地下資源開発審議会鉱山部会」として法的根拠をもつことになった。

### ○埋蔵鉱量調査の実施

鉱業政策の基礎資料となるべき埋蔵鉱量の調査については、標準化された調査方式の普及徹底が根本であるとの理由から、昭和24年4月「鉱床調査の標準化に関する勧告」の閣議決定に基づき、資源庁は鉱床調査標準専門委員会を設けて研究の結果、1950年(昭和25年)6月、「鉱量計算基準」(日本工業規格M1001)の制定を行った。

また、この基準による埋蔵鉱量調査を統計法による指定統計として実施することとし、「埋蔵鉱量統計調査規則」を制定し、全国の鉱業権者が、鉱量計算基準により、自己の鉱区の埋蔵鉱量を計算して、申告した結果が集計されることになった。

## (3) 企業の合理化

政府は、昭和24年9月に「産業合理化に関する件」を閣議決定し、同年12月この決定に基づき、「産業合理化審議会」が設置された。昭和25年、審議会はその下に31の部会を置き、鉱業関係のものとしては、石炭部会、ガス・コークス部会、鉱山部会、金属部会および石油部会があり、各部会は直ちに発足した。同審議会は昭和26年に「産業合理化審議会令」により再発足し、新たに総合部会などが設置された。

昭和27年7月に産業合理化審議会の第2次答申がまとめられた。銅鉱業では次のような答申がなされた。

〔企業の合理化方策の主なもの〕

### ○新資源の探査および開発

原料鉱石確保のため前年度に引き続き有望資源地帯の探査、開発を行うべきであり、抜本的対策としては、国が自らこれに当たる。

### ○機械設備の近代化

合理化ないし増強すべき機械設備の主なもの

をあげれば次のとおりである。なお、銅鉱業においては製錬能力に比較して採鉱、選鉱能力が不足しているから、とくに両者のバランスを考慮して計画を実施することが必要である。

採鉱、選鉱関係：湿式採鉱設備（穿孔機）、採掘跡坑内充填設備、重液選鉱設備（浮選の前処理、廃石除去）、鉱水処理設備

製錬関係：フローソリッドばい焼および銅製錬湿式化設備（黒鉱処理）、製錬廃ガス利用硫酸設備、廃からみ中の銅、鉛、亜鉛の回収設備

#### 〔合理化資金の確保〕

##### ○所要資金

開銀、市銀からの融資を行う。

##### ○減耗控除制度の採用

金属鉱業のごとく、消耗性資産を事業存続の唯一の要素とする産業については、米国の Depletion Allowance のように、販売額のうち一定割合を非課税として内部留保せしめ企業が自ずから開発資本を充実できるような制度を税法上考慮すべきである。

#### （４）鉱業法令の整備

##### ① 新鉱業法の制定

鉱業法は、1905年（明治38年）に制定され、一般社会経済及び鉱業自体の進歩に伴って、その都度改正を重ねてきたが、部分的改正では解決し得ない状況に至り、とくに昭和18年制定の重要鉱産物増産法その他の戦時中における特別立法が逐次廃止され、憲法始め関係法令が次々と改正されるに従って、旧法のままでは新事態に対処し得なくなったので、改正を行うこととなった。

新鉱業法は、昭和25年12月20日に公布され、昭和26年1月31日施行された。

新鉱業法の主な改正点は次のとおりである。

- 対象「鉱物」に、旧法の「金鉱、銀鉱、銅鉱、鉛鉱、そう鉛鉱、すず鉱、アンチモニー鉱、水銀鉱、亜鉛鉱、鉄鉱、硫化鉄鉱、クローム鉱、マンガン鉱、タンゲステン鉱、モリブデン鉱、ひ鉱、ニッケル鉱、コバルト鉱、りん鉱、黒鉛、石炭、亜炭、石油、アスファルト、可燃性天然ガス、硫黄、石こう、重晶石、明ばん石、

ほたる石、石綿」に加え「石灰石、ドロマイト、けい石、長石、ろう石、滑石、耐火粘土及び砂鉱」を追加した。

- 試掘権の存続期間に関し、4か年を2か年とし、さらに試掘を継続する必要がある場合には、2回限りの延長を認めた。
- 祖鉱権に関し、「祖鉱権制度」を明確にし、厳格に実施することとした。祖鉱権は、使用権のことで、戦時立法などで、条件付きで使用権の設定などを認めていた。とくに石炭増産の目的で設けられていた。しかし、石炭鉱業における企業の自主性、企業責任の確立を要請されるようになり、使用権制度は、石炭増産とは異なった目的である自主的経営を確立し、これを安定せしめるという目的で新鉱業法に取り入れられることになった。
- 土地の使用及び収容に関し、旧鉱業法では鉱業権者に土地を使用する権利を認め、すべて鉱業法に規定されていたが、新鉱業法では、その土地を将来長く鉱業上の目的に供さなければならないときに、その土地の収用を認めることとし、鉱業法で若干の特別の定めをするほか、すべて土地収用法の規定によることとした。
- 鉱害の賠償に関して、鉱業を行う者が鉱害について特別な賠償義務を負う場合、及びその賠償を金銭又は原状回復によって行うものとする点は新旧同様であるが、その土地又は建物が第三者に譲渡された場合の賠償義務者について問題があったので、新法では、その後その土地又は建物について権利を取得した者に対してもその効力を生ずることとして予定賠償の効力を明確にした。

##### ② 鉱山保安法の制定

鉱山における人に対する危害の防止、鉱物資源の保護、鉱山の施設の保全および公害の防止は総称して鉱山保安という。鉱山保安は、鉱業が人の生命、身体、財産に損害を与え、社会における既存の利益を害することが少なくない性格をもつことから、鉱山経営に当たって実施すべき当然の責務といわなければならない。したがって、政府は、鉱山保安の実施を監督するた

め、明治以降、鉱業警察行政として商工行政における重要項目として努めてきた。

終戦後、主として戦時中の濫掘、鉱業施設の荒廃のため鉱山の保安状況は著しく悪化し、重大災害の続発を招いたが、これを防ぐためには荒廃した鉱山を急速に再建するとともに、従前の法令（旧鉱業法第四章及びこれに基づく鉱業警察規則、石炭坑爆発取締規則等）の不備を改正し、さらに、鉱山保安行政機構を再編強化することの必要性が強く要請された。

鉱山保安法は次の要綱をもって、国会を通過し、昭和24年5月16日付けで公布された。

### 鉱山保安法案要綱

- 本法の性格とその適用範囲：鉱物の掘採と一体となっている事業場に適用。附属製錬所のうち鉱山と分離できるものは鉱害防止に関する規定のみ適用。
- 関係法令の統合：この法律において一元的に扱うため、これと抵触する関係法令は廃止する。
- 現場機構の整備：現場における保安の責任者を明確にし、職制及び規律を確保するため、その機構及び保安技術職員の制度を整備。
- 保安委員会の確立：鉱山に保安委員会を設け、技術的实施に関し保安管理者に諮問、勧告を行う。
- 保安技術職員に対する国家試験と保安技術職員講習所。
- 監督機構の整備：鉱山保安に関する監督事務は、商工大臣及び鉱山保安監督部長が一元的に行うものとし、監督機構を整備する。
- 省令として、石炭鉱山保安規則、金属鉱山等保安規則、石油鉱山保安規則を定め、細目を規定する。

## 3. 貿易自由化期の鉱業政策(1956年～1986年)

### (1) 貿易自由化と国内金属鉱業の改善

戦後の日本の産業は、嚴重な為替管理による輸入制限をもとに、外国との競争から保護されつつ発展してきた。昭和29～30年にかけてほぼ戦前の工業水準に達したといわれるが、昭和30年代の前半は民間設備投資と個人消費支出の

活発化に支えられ、神武景気→ナベ底不況→岩戸景気と順次不況を克服し、きわめて高い成長を示した。

銅を例にとってみると、戦後の需要の急激な伸長のターニング・ポイントは、昭和31年であったといえる。この年の銅地金の海外依存率は、従来の6～9%から、一躍38%に上昇し、この年の銅鉱石の海外依存率も従来の4～6%から16%に上昇した。また昭和27年から始まった地金輸入(3,000～5,000t)も昭和31年には4万6,000tに急増するとともに、戦後初めてブリストルを輸入した。

このように、戦後の復興期を過ぎ、経済の目ざましい発展に転じた日本に対し、欧米の先進諸国は貿易、為替の自由化を強く求めてきた。

すなわち、1959年(昭和34年)10月、東京で開催されたガット(GATT-関税と貿易に関する一般協定)輸入制限協議会で、欧米先進諸国は日本に対し、貿易および為替の自由化を強く迫った。

一方、日本としても国際経済社会の一員としての地位を強め、さらに経済の拡大を図るには、貿易の振興が必要であり、その前提としての貿易、為替の自由化は不可欠なものとなってきた。

そこで、1960年(昭和35年)1月、政府は「貿易・為替自由化促進閣僚会議」を設置、検討を続け、昭和35年6月には3年後の自由化率を80%とする貿易・為替自由化計画大綱を決定し、昭和36年7月にはこれを半年繰り上げかつ自由化率を90%に引き上げる決定を行った。

さらに、政府は貿易の自由化を推進するに当たり、これによって影響を受ける各種産業に対し、可能な限りこの影響をやわらげるための対策を講じることとなった。

貿易の自由化は、国際競争力に問題のあった我が国非鉄金属鉱業にとっては、その存立にかかわる重大事であった。昭和36年10月31日参議院商工委員会は、次のような「国内地下資源開発に関する決議」を行った。

### 国内地下資源開発促進に関する決議

政府の自由化計画の繰り上げ実施に伴い、国内地下資源産業は国際競争裡に直接対決をせまられ、激しい試練を受けようとしている。特に

非鉄金属、石油及び可燃性天然ガス等については、近年益々その利用度が高まりつつある基礎物資であるにも拘らず、国際競争に極めて弱く、このまま放置されれば企業の存立さえ危くなる可能性が高い。よって政府はこれら地下資源の積極的な開発とその安定供給を図り、以て雇傭の維持促進はもとより、地方産業の育成、外貨節約に資し、延いては国民経済の健全なる発達に寄与し得るよう、緊急に次の諸施策を講ずべきである。

1. 国による地下資源埋蔵地域の基礎調査の早急実施。
  2. 探鉱に対する国の総合的助成策の実行。特に探鉱補助金等の飛躍的増額。
  3. 合理化促進のための低利長期の財政資金の供給。
  4. 税制上の優遇措置への配慮。
- 右決議する。

また、衆議院商工委員会では、第40通常国会において、昭和37年5月6日「自由化に直面する金属鉱業危機打開に関する決議」を行った。

### 自由化に直面する 金属鉱業危機打開に関する決議

金属鉱業は経済発展に不可欠な物資を供給する極めて重要な基礎産業であるが、比較的国際競争力の弱い産業であり、貿易の自由化を目前に控え、未曾有の難局に直面しており、一步を誤れば壊滅的打撃をうける恐れがある。

よって、政府は自由化実施までに抜本的な金属鉱業対策を樹立し、わが国金属鉱業の安定的発展と雇傭の安定を図り、併せて関連産業の向上発展と地域経済の振興を図るため、左の諸点につき検討の上、万遺憾なきを期すべきである。

1. 国内鉱物資源の調査及び探鉱促進策
  - 1) 地質調査所を強化拡充すること。
  - 2) 新鉱床探査事業団（仮称）を設立すること。
2. 価格安定策
 

国際相場の変動に対処するため当面緊急関税制度の強力的かつ適切な運用によって価格の安定を確保するが、なお支持価格制度実施のための一手買取機関又は価格プール

機関等についても検討すること。

3. 鉱業の合理化対策
  - 1) 内外資源の合理的経済的開発（鉱区の整理統合、その他）を促進すること。
  - 2) 採鉱、選鉱、製錬、輸送の合理化、近代化を進めること。
  - 3) 資源の完全利用化（鉱滓、鉱廃水の有効利用を含む）を図ること。

右の合理化諸対策を強力に実施するため、開発銀行、北海道東北開発公庫、中小企業金融公庫に鉱山向別枠を設定し、資金の確保に努めること。
4. 中小鉱山振興対策
  - 1) 探鉱、開発資金を大幅に確保すること。
  - 2) 企業診断、技術指導を強化すること。
  - 3) 鉱山道路及び索道に対する助成措置を講ずること。
  - 4) 鉱山用機械貸与制度を新設すること。
5. 海外鉱物資源の開発
 

海外鉱物資源開発株式会社を設立し、資金の確保に努めること。
6. 税制対策
 

鉱床補填準備金制度を採用すること。

右決議する。

次いで翌7日衆議院本会議においても、商工委員会決議を受けて次の決議を行った。

### 自由化に直面する 金属鉱業危機打開に関する決議

金属鉱業は経済発展に不可欠な物資を供給する極めて重要な基礎産業であるが、比較的国際競争力の弱い産業であり、貿易の自由化を目前に控え、未曾有の難局に直面しており、一步を誤れば壊滅的打撃をうける恐れがある。

よって、政府は自由化実施までに抜本的な金属鉱業対策を樹立し、わが国金属鉱業の安定的発展と雇傭の安定を図り、併せて関連産業の向上発展と地域経済の振興を図るため、左の諸点につき検討の上、万遺憾なきを期すべきである。

1. 国内鉱物資源の調査及び探鉱を強力に促進するため、必要な機構、制度の整備強化を図ること。
2. 国際相場の変動に対処するため、価格の安定対策を早急に確立すること。

3. 金属鉱業の合理化を推進し、これに必要な資金を確保すること。
  4. 中小鉱山の振興を図るため、必要な措置を講ずること。
  5. 海外鉱物資源の開発を積極的に行なうこと。
  6. 金属鉱業に対する財政上、金融上及び税制上の優遇措置を講ずること。
- 右決議する。

一方、これに対して通商産業省は昭和37年4月、貿易の自由化に対する政策検討のため鉱業審議会を設置し、同年6月22日通商産業大臣が審議会に対し「自由化に対処する鉱業政策のあり方」を諮問した。審議会は検討の結果を10月4日に中間答申した。

この答申を受けて、政府は「鉱業の抜本的な体質改善を進め、鉱産物の低廉かつ安定的な供給体制を確立し、雇用機会の確保と、地域経済の振興に資する」ことを自由化に対処する鉱業政策の基本的方向とし、次の諸施策を実行に移した。

### ① 鉱業の体質改善

- 探鉱促進（優秀高品位鉱床を確保し、鉱量増大とコスト引下げを図ることを目的とする。）
  - (イ)大企業鉱山に対する長期低利の探鉱融資（金属鉱物探鉱融資事業団の設立）
  - (ロ)中小企業鉱山に対する新鉱床探査費補助金の充実
  - (ハ)地質調査所による調査研究の拡充  
新たに有望地域におけるボーリング等による基礎的地質構造調査が実施された。（地質調査所に新規特別研究として「金属鉱床密集地域の広域調査研究」の予算が計上された。）
  - (ニ)探鉱準備金（鉱業所得税の特例）制度の創設  
この制度は、昭和40年4月1日以後に実施された。
- 海外鉱山開発の推進（低廉な鉱石を安定的に輸入し、コスト引下げに寄与することを目的とする。）
  - (イ)海外鉱物資源開発（株）（以下「海外鉱

発（株）」という）の設立（昭和37年9月10日に、海外経済協力基金出資2億5,000万円、鉱業会社22社出資2億5,000万円、計5億円の資本金で設立）

(ロ)海外鉱山探鉱事業費補助金制度の創設  
本制度は、通商産業省の技術協力関係予算である投資等調査費補助金制度の別枠の形で、前記海外鉱発（株）への政府のバックアップとして創設された（補助率は75%）。

- 鉱山製錬所施設の合理化（日本開発銀行による特別融資枠の設定など開銀、北東公庫、中小公庫等を通じての政府資金による長期低利融資）

### ② 鉱産物の需給価格の安定

- 関税面の措置（関税率の暫定的引上げ、関税割当制度の暫定的採用等）
- 日本銅鉱業振興協会の設立による銅交付金制度  
この制度は、昭和38年4月から昭和42年9月までの4年半の時限をもって、銅の需給と価格の安定策の一環として、銅鉱業の円滑な体質改善を図りつつ、銅の低廉かつ安定的な供給体制を確立することであった。この取扱機関として（社）日本銅鉱業振興協会が昭和38年6月25日に設立された。ただし、本制度は予想外の海外価格の高騰により、拠出金については昭和39年9月、交付金については大手鉱山が昭和39年3月、準大手鉱山が昭和39年7月に交付を中止することとなった（交付額は、38、39年度合計で11億円）。

### ③ 雇用対策

雇用促進事業団による雇用奨励金等の予算措置

以上の施策を円滑に推進するため、1963年（昭和38年）4月1日、金属鉱物探鉱融資事業団法を制定するとともに、同年7月1日、金属鉱業等安定臨時措置法が制定された。同法は、昭和42年度末までの時限立法で、貿易の自由化に対処して、鉱産物の生産、価格の安定を図りつつ、金属鉱業の体質改善を図ることを目的

としており、①生産、価格の安定については、生産者、需要者の縦のカルテル締結の勧告制度を設け、関税制度の適切な運用とあいまってその実効を期そうとしたもので、②体質改善等については、探鉱の促進、鉱山・製錬設備の合理化促進等について政府の資金的、技術的援助の努力義務を規定したもので、前記の体質改善措置を拡充強化することによって実効を期そうとしたものである。

## (2) 国内資源開発の拡充推進

### ① 探鉱資金助成

日本の金属鉱業は、鉱石の品位が低くその採掘条件が劣悪であること等の条件がその国際競争力を弱めている主要な原因となっているので、探鉱を急速に進めて優良金属鉱物資源を確保することが鉱山の体質改善、国際競争力の強化の最大の課題と考えられた。しかし、自由化に伴う金属鉱産物の価格の低落により、金属鉱業界の財務内容は悪化し、探鉱を強力に推進するという体質改善策の遂行が資金面から大きく制約されることが予想され、そのまま放置すれば金属鉱業は深刻な打撃を受けるとみられた。とくに鉱物資源は個々の探鉱についてその成果が必ずしも保証されないため一般金融になじみがなく、従来も自己資金を当てているのが通例であるので自由化に伴い企業の資金繰りが悪化した場合、一般の借入れによって対処することが困難であること等から国の強力な資金助成が要請された。

こうした要請に応え、中小鉱山に対しては新鉱床探査費補助金の充実をもって対処することとし、大企業鉱山が行う金属鉱物の探鉱に対しては、新たに政府資金による長期低利の資金金融で対処することとなった。探鉱融資という危険性を伴った特殊な融資は一般の金融機関はもちろん既存の政府関係金融機関でも行っていないので特別の目的をもった新たな機構によりこれを実施することとし、1963年(昭和38年)5月20日金属鉱物探鉱融資事業団(以下事業団)が、「金属鉱物の探鉱に必要な資金の貸付けを行うこと」を直接の目的として設立された。

なお、金属鉱物探鉱融資事業団法の施行に当たって昭和38年3月15日、衆議院商工委員会は次の附帯決議を行った。

## 金属鉱物探鉱融資事業団法案に 対する附帯決議

政府は、本法施行にあたり、さきに本院において可決した「自由化に直面する金属鉱業の危機打開に関する決議」の趣旨を十分に尊重し、次の諸点につき、速やかに特段の措置を講ずべきである。

1. 事業団の業務範囲を拡大し、自主探鉱等も行ないうるように検討すること。
2. 探鉱融資額を大幅に増額するとともに、長期低利の資金の確保と、融資条件等の改善を図ること。
3. 中小鉱山における探鉱事業の助成の強化を図ること。

### ② 国内地質構造調査の実施

#### ○地質構造調査の必要性

自由化対策のうち探鉱促進に係る政策内容について多くの議論が行われたが、そのなかで基礎的な地質構造調査の必要性、とくに政府自身の手による調査の必要性が強調された。この考え方は、自由化に対処するための鉱山の体質改善の最大の決め手は、探鉱を促進して品位、規模両面で優秀な鉱床を発見し、採掘することとの認識に基づくものであるが、日本において従来発見されている鉱床は、露頭を端緒として発見されたものが多く、各企業が実施している探鉱の多くは、これら鉱床の周辺部あるいは下部を追跡して行われているのが一般的であった。そこで既知鉱床周辺に限らず、処女地域においても、複雑な地質構造を詳細に解明することにより、地表に徴候のない優秀な潜頭鉱床を、効率的に発見する必要があるが、このためには、企業が行う探鉱に対する補助金の交付、融資のみでは不十分であり、企業が行う前段階としての地質構造調査の必要性が強調されたものである。

#### ○精密地質構造調査(精密調査)

潜頭鉱床を効率的に発見するためには、それに即した探鉱方法を採用することが必要で、この方策としては探鉱以前において、対象地域の基礎的な調査を実施し、複雑な地質構造を詳細に解明し、企業が行う探鉱に対し有効な指針を与えることが必要とされた。

また、このような調査を行うためには、各社が抱え散在している鉱区とは無関係に、広域にわたって計画的、集中的、組織的に行うことが必要であるとされた。

当時、金属鉱物に係る地質構造調査としては、地質調査所が実施していた広域調査があったが、同所の調査はかなりの広域にわたって地下の大構造を調査するためのものであり、研究的性格をもった調査であったため、この結果のみでは企業が行う探鉱のための指針とはなり得ず、同所の調査の結果、金属鉱物の鉱床の発見の可能性の高い地域について、ボーリングによってさらに精密な地質構造調査を実施することが必要とされた。

この場合、地質構造調査という基礎的調査は、個々の鉱業権者の鉱区を超えて計画的に実施する必要があるため、これを個々の鉱業権者に実施させるのは不可能であり、またその性格は企業の実施する探鉱とは異質の地質構造の調査であるから、国または国に準ずる機関が実施することが適当とされた。

一方、事業団は本来金属鉱物の探鉱を急速に促進することを目的として設立された機関であり、また都道府県および鉱業権者にその費用の一部を負担させることとなったため、国よりは、独立の会計を有する事業団を事業主体とするほうが適切であること、さらに事業団の技術、職員の活用を図ることができること、本調査と融資業務とを有機的に結びつけることができる等の点から、事業団が地質構造調査（精密調査）を実施するのが適切であるとされた。

このようにして1964年（昭和39年）度から、事業団は大手企業に対する探鉱費の融資業務に加えて、地質構造調査（精密調査）という調査事業を行うこととなった。

なおこれに伴い、事業団の名称は「金属鉱物探鉱促進事業団」に改められた。

### ○広域地質構造調査（広域調査）

広域調査は、当初、調査方法が技術的にみても確立されておらず、このため日本全国にわたる地質図の作成、学術的基礎研究等を実施している地質調査所がその研究業務の一環として、昭和38年度から40年度まで、いわば試験的に

担当してきたが、調査実施以来3年を経過して、調査方法等も一応確立された。

優秀鉱床発見のための探鉱を急速に促進するためには、すでに実施されている精密調査および企業探鉱をより効率的に進めていく上で、これらの前段階である広域調査の計画的、集中的、組織的推進が必要となった。広域調査は大規模な地質構造調査であるので、すでに精密調査、融資業務を実施している事業団が、1966年（昭和41年）度から、国の委託を受けて実施することとなった。

また調査方法については、精密調査に比べより広域的、基礎的調査であることから、地形図作成、地質調査、物理探査、地化学探査、構造ボーリングを対象地域の実状にしたがって効率的に適用することとした。

広域調査を行う対象地域については、1966年（昭和41年）12月鉱業審議会鉱山部会において、今後発見が期待される鉱床のタイプとして黒鉱型、キースラーガー型、接触交代型の三つを選び、そのうち28地域を有望地域とする第1期国内探鉱長期計画が策定された。

### （3）海外資源開発の促進

#### ① 海外資源開発と政府助成

東南アジアを始めとする発展途上諸国は、終戦により長かった植民地政策から脱却し、ナショナリズムの台頭により自国の資源を経済発展のきっかけとすべく、資源開発に積極的に取り組み始め、旧宗主国ではない日本にその援助を求める傾向が出てきた。民間ベースでは、1957年（昭和32年）11月「海外鉱物資源開発協力協会」を設立し、政府としても同協会が行う活動に対し75%の補助金を交付することとし、ここに官民協力による海外資源開発体制の第一歩が踏み出され、その後同協会を中心とした活動が活発となった。

一方、民間ベースにはなじまない案件については、海外技術協力事業団（現国際協力機構）を通じ、純政府ベースによる調査団の派遣、専門家の派遣、研修員の受入れ、機材供与等が鉱業界の協力のもとに行われてきた。

戦後初期の海外活動は、終戦からの歴史的背景に加え、輸送費が低廉ですむ立地条件等の理由から東南アジアが中心であったが、昭和30

年代にはいつてからは、カナダや南米へと活動地域が拡大していったほか、アフリカ諸国にも日本企業が注目し、活動が開始され、日本企業の海外活動は全世界に広がっていった。このような事情はまた昭和36年度に至って前年度比の約3倍(46億円)の海外投融資を生む基盤となった。

昭和36年にはいつて、すでに問題となっていた海外共同開発機運が、鉱産物の自由化対策を契機として急速に高まってきた。これは、ヨーロッパ諸国が政府の指導と資金援助により海外活動を積極的に推進しており、これら諸国と競争するためには、大規模な鉱床を対象としてさらに長期間のリスクの増大を覚悟しなければならないこと、膨大な資金調達を要すること等の問題があり、個々の企業がこれに対応することはきわめて困難であることから、政府、民間の共同出資による一元的な海外資源開発会社の設立が必要となってきたためである。

このような背景の下に1962年(昭和37年)9月10日、海外経済協力基金と鉱業会社22社の共同出資により「海外鉱物資源開発(株)」(以下「海外鉱発(株)」という)が設立され、海外活動のための共同体制が確立されるに至った。

この海外鉱発(株)は銅、鉛、亜鉛等ベースメタルを主体にした活動を行うものであったが、一方、ニッケル地金の国際競争力強化と鉄鋼関係を中心としたニッケル需要増大に対処するため、インドネシアのスラウエシ島のニッケル鉱床を開発することが計画され、インドネシア政府と提携することとなり、1961年(昭和36年)7月インドネシア政府との間に一般協定が成立、日本の鉱業会社5社とニッケル製錬会社を主体とした「スラウエシニッケル開発協力(株)」が設立された。

昭和37年から具体的に推進されてきた鉱産物の自由化対策は、昭和38年7月「金属鉱業等安定臨時措置法」の施行をもって大詰めとなり、銅、鉛、亜鉛等の主要金属が次々と自由化された。同法は国内資源の再開発を始め、製錬所の規模の拡大、合理化を意図し、主要金属の基本計画を実施して需給、価格の安定を図るための5か年間の時限立法であった。

また、鉱業各社はますます増大する非鉄金

属の需要に対し、安定供給を図るため海外鉱石の共同買鉱方式の採用、単純買鉱から融資買鉱方式、探鉱開発方式への転換、買鉱条件の改善等多くの努力を重ね、着々とその実績をあげていたが、欧米の資源開発と比較した場合、資源保有国への投資額、プロジェクトの規模、数等において大幅に立ち遅れている状況にあった。また、日本企業が新規開発を行おうとする場合は、調査、探鉱、それに続く開発段階までの莫大な資金の調達方法にも大きな問題があった。

このような背景のもとで、1967年(昭和42年)8月鉱業審議会が「今後の鉱業政策の基本的方向について」と題する答申を提出した。

この答申は資源開発、とくに海外資源開発の抜本的強化、企業体質の改善、産業体制の整備、技術開発の推進等の重点施策を強調したものであった。

日本経済の成長は目ざましく、これに伴い、非鉄金属の需要は銅を例にとれば昭和40年43万t、昭和41年51万t、昭和42年65万tと驚異的な伸びを見せた時代でもあった。

このため、今後の海外資源開発、資源確保策は、対象プロジェクトが大規模であること、自主開発を優先すべきことが強調された。

## ② 海外探鉱開発支援

このような情勢に対し政府は、1968年(昭和43年)度から海外鉱物資源の安定確保のため、上記答申を受けて次の施策を講ずることとし、これを国内において広域調査―精密調査―企業探鉱支援のシステムティックな活動をすでに実施し、探鉱技術と経験を有する事業団に、以下の事業を実施させることとした。

### ○資料情報の収集、解析および提供

過去の日本企業の海外における探鉱の実施状況は、基礎的な資料・情報の収集に欠けていたことなどにより、オファーを受けたプロジェクトに対する判断に問題があり、結果的にむだな探鉱、開発もかなりあったと反省された。したがって、今後は調査員を海外の資源保有国に派遣するとともに、地質鉱床に関する資料、探鉱開発の状況、鉱業法、労働法等の諸法規および政治経済情勢等の基礎的資料を系統的に収集

し、これらを一元的に整理、保管、解析し提供し得る体制を確立する必要性が認識され、このために事業団に資料センターを新設し、これらの業務を実施することとなった。

#### ○海外地質構造調査

従来、日本企業が海外において実施してきた探鉱の事例を検討してみると、その大部分は相手側のオファーに基づき、鉱区単位の比較的狭い範囲でもっぱら露頭あるいは鉱徴を中心とした局部的な探鉱にとどまることが多かった。このような方法は短期間に直接果実を得るためには有効な場合もあるが、内外ともに有望鉱床地帯では、このような方法で発見し得る鉱床はほとんど開発しつくされている状況にあった。

したがって、今後、日本企業が欧米の大企業と競争して海外において優秀な鉱床を発見していくためには、国内において広域調査—精密調査—企業探鉱のシステムティックな三段階方式を実施して成果をあげているように、海外においても鉱床の未開発地域で広域にわたる基礎的な地質構造の調査を行い、それから得られた各種データを集積検討して鉱床賦存の可能性が高い地域を選定し、集中的に探鉱を実施するという効率的な方法をとることが不可欠であると判断された。このため海外地質構造調査費補助金制度が設けられ、事業団が補助金（ボーリング2分の1、その他は3分の1：当初）の交付を受けて本調査を実施することとなった。

また、探鉱にかかわるリスクと経費の軽減等を図るため、日本企業が海外で外国企業と共同で探鉱のための地質構造調査を行う事例が増大しつつあったが、その調査の内容は上記の海外地質構造調査と同じであることに鑑み、1974年（昭和49年）度に、海外共同地質構造調査助成金制度が創設され、海外企業と共同で調査を行う日本企業に対して、その調査費負担額の2分の1までの助成金を事業団が交付することとなった。

#### ○探鉱資金融資等

海外における探鉱事業は、国内で行う探鉱以上に多額の資金と長い期間を要し、リスクが高いのが一般的である。したがってこれをすべて企業の手ゆだねたのでは日本企業の経営基盤

の問題もあり、その促進を期待することは困難である。企業が行う探鉱量は景気の動向に左右されやすく、計画的遂行が困難である。したがって、国としても企業の行う探鉱に対しても助成を行う必要があると判断し、企業が行う海外探鉱に対して長期低利の資金を融資することとなった。

#### ○海外開発費債務保証

鉱山の開発は探鉱を行い鉱量を確認し、フィジビリティ・スタディを行って開発に着手するわけであるが、開発には多大な資金を必要とし、しかもさまざまなリスクを伴うのが通常である。この資金は企業が日本輸出入銀行、海外経済協力基金および市中銀行等から融資を受けるが、その際国内担保が要求される。ところが、企業は国内および海外で探鉱開発を行えば行うほど担保余力が低下することとなり、これが海外資源開発を促進する上で隘路となる恐れがあった。このため、企業が金融機関から海外鉱山開発に必要な資金を借り入れるに際して事業団がその債務を保証する制度が創設されることとなった。

#### (4) 資源開発技術協力の推進

日本は、その必要とする資源の大部分を海外に、しかも発展途上国に依存する度合いが高いことから、これに積極的に協力していく必要がある。発展途上諸国の資源開発への協力要請には民間ベースでは対応し得ない場合が多いため、政府ベースでの対応策が必要となってきた。

このような発展途上国からの要請に対処するため、1970年（昭和45年）度から地形図、地質図作成から始まる技術協力事業として「資源開発協力基礎調査」を開始することとなった。

調査は当初、1地域5,000km<sup>2</sup>～1万5,000km<sup>2</sup>の広い地域を対象として、地質図を作成するとともに、地化学探査、物理探査を行い、鉱床予測図をあわせて作成し、さらに、これらの調査によって有望な鉱徴が把握された地域においては、ボーリングあるいは坑道探鉱により鉱床の賦存状況を調査することとした。日本がこのような調査に協力することにより発展途上国にとっては、資源開発のみならず土木、水利、農業、

牧畜、電源開発、工業立地等に関する幅広い基礎データを得ることとなり、また調査過程においては相手国技術者等の人材の育成、指導も可能となり、両国の友好も促進されることが期待された。

## (5) 金属資源探査のための技術開発

近年の資源探査は従来とは違い、地表に徴候のないいわゆる潜頭鉱床を対象とするのがほとんどで、対象地域はますます奥地化、深部化し、劣悪、過酷な条件下での作業を強いられている。このような条件下での探査は、既存の技術で行われる場合きわめて効率が悪く、探査コストの上昇を招くばかりでなく、鉱床発見の可能性すら低くならざるを得ず、このためにも効率的な探査技術の開発が急務となってきた。

地下資源の探査技術としては、従来、地質調査、物理探査（重力、磁気、電気、地震、放射能等）、地化学探査、ボーリングおよび坑道探査等があるが、今後効率的な探査を進めていく上では、広範な地域における空中からの探査とこれによって抽出された地域における精度の高い地上物理探査の技術を導入し開発を推進することが必要となってきた。

日本の探査技術は、空中物理探査のような先端的な技術、地上における精度の高い物理探査技術および総合的な解析技術等の面で欧米、ソ連等の諸国に比べ著しく立ち遅れており、さらに米国が打ち上げた資源衛星（LANDSAT）から得られる情報、とくに資源探査の観点から地質学的な利用方法を開発、習得することも急務となってきた。

一方、これらの技術の導入、開発には多額の資金を要し、日本の資源産業では対処し得ない状況で、これを国家的見地から実施することが必要となり、事業団において、金属資源探査技術開発を行うこととなった。

## (6) 金属鉱業における鉱害対策支援

### ① 金属鉱業における鉱害問題

金属鉱業による鉱害問題が、日本の歴史に大きく現れたのは明治時代にはいつてからのことであり、技術の未発達であった段階では、防止方法に限度はあったが、水質汚濁防止のための沈澱池、濾過池の設置や鉱さいたい積場の流出

防止措置、鉱煙による鉱害防止のための高煙突化、集じん装置の設置等の措置がとられていた。

また、鉱業による鉱害に対する法的規制、監督は他産業とは比較にならないほど早くから実施に移されている。1890年（明治23年）には鉱業条例が公布され、鉱業警察体系がつくられこれにより監督されることとなり、明治25年には全国5か所に鉱山監督署が設置されるとともに、1939年（昭和14年）には鉱害による無過失賠償責任制度が鉱業法に導入されている。このように、一般産業に関する公害規制の開始が昭和33年の公共用水域の水質の保全に関する法律および工場排水等の規制に関する法律制度であったのに比べ、鉱業の鉱害防止については古くから努力が払われていた。

昭和30年代にはいつてからは、鉱業以外の工場も含めたカドミウム、水銀等の重金属による健康被害が大きな社会問題としてクローズアップされてきた。すなわち、カドミウムについてみれば、富山県神通川流域およびその周辺地域におけるイタイタイ病は、その上流の神岡鉱山の排水中のカドミウムに起因するとの説が発表され、また水銀については、熊本県水俣市で発生した第一水俣病および新潟県阿賀野川流域で発生した第二水俣病はそれぞれ有機水銀に起因するものとされ、水銀の排出源は、チッソ（株）水俣工場、昭和電工（株）鹿瀬工場であるとされた。このほか宮崎県旧土呂久鉱山および島根県旧笹ヶ谷鉱山の砒素による健康被害も問題となった。

また鉱業による鉱害問題としては、重金属によるもののほかに酸性坑水の流出によるものがあり、この例としては岩手県の旧松尾鉱山による北上川の水質汚濁問題があげられる。

重金属等による鉱害の特徴のもう一つは蓄積性であるという点にある。重金属等は呼吸器系からの吸入、飲料水を通しての吸収といった直接的な吸収のほか、農作物、魚介類を通して間接的に人体に吸収される。重金属等による大気汚染および水質汚濁を通してまず土壤汚染が生じ、土壤中の重金属等によって米などの農作物が汚染され、または重金属による水質汚濁によって魚介類が汚染され、これらを摂取することによって人体に蓄積されるという過程がある。

日本においては、長年月にわたる資源開発の結果、全国に7,000を超える金属等の鉱山があるが、そのうち70%以上が休止（鉱業活動を休止）または廃止（鉱業権が消滅）鉱山である。このなかには、鉱山保安法による鉱害防止義務者が存在しないものもかなりある。一方、現在稼行中の鉱山については、鉱害を防止するため鉱山保安法により規制、監督が行われているが、過去の操業に伴う膨大な蓄積鉱害源を有している。すなわち、これら鉱山の鉱害は一般の産業公害と異なり、事業活動が終了した後でもカドミウム、砒素等の重金属類を含んだ坑廃水や強酸性の坑廃水が流出し、また重金属類を含んだ集積物の崩壊、流出、浸透水等による鉱害が発生することがあるという特殊性があり、長年にわたる資源開発の結果、処理すべき蓄積鉱害が多数存在していた。

## ② 金属鉱業等鉱害対策特別措置法制定以前の対策

鉱山における鉱害、危害を防止するために政府は鉱山保安法に基づき、鉱害の未然防止に万全を期すために監督を行ってきた。

しかし、カドミウムによる健康被害が大きな社会問題となり、厚生省が「カドミウムによる環境汚染暫定対策要領」を発表したのを契機に、昭和45年度から4か年計画で休廃止鉱山のカドミウム、砒素等の重金属による鉱害のおそれのある1,050鉱山を対象として鉱害実態調査を実施した。この結果、鉱害防止工事が必要と認められる休廃止鉱山のうちには、すでに鉱業権が放棄され長年経過したこと等の理由により、鉱害防止義務者が現存しない鉱山もあり、鉱害防止の実効があがらないことが問題となってきた。このため通商産業省は、義務者不存在的のものおよび現存するが無資力である鉱山を対象として、1971年（昭和46年）度から「休廃止鉱山鉱害防止工事費補助事業」制度を新設した。

この事業は、たい積場の補強、坑口の密閉および重砒酸等有害物質の残存する施設の除去等の鉱害発生源に対する鉱害防止工事を対象とするもので、地方自治体が事業主体となり、その費用の3分の2（昭和50年度からは4分の3）を国が補助した。

## ③ 金属鉱業等鉱害対策特別措置法

調査の結果明らかとなった残存している膨大な蓄積鉱害源を一掃し、これらを総合的に解決するためには、操業終了後も発生する鉱害を半永久的に未然に防止するという特別な鉱害防止対策が必要となってきた。

昭和47年6月16日、衆議院公害対策および環境保全特別委員会において、鉱公害防止に関し「休廃止鉱山の鉱公害対策の確立に関する件」の決議が行われた。この決議を受け、「金属鉱業等鉱害対策特別措置法」が、1973年（昭和48年）5月1日公布され、その内容の要旨は次のとおりである。

- すでに使用が終了している坑道および捨石または鉱さいの集積場について、鉱害の防止事業を計画的に実施させるため、通商産業大臣が鉱害防止事業に関する基本方針を定めるとともに、採掘権者等の鉱害防止義務者に具体的な鉱害防止の事業計画を届け出させ、これに従って鉱害防止事業を実施させる。
- 鉱害防止積立金制度の創設。採掘権者等は、今後これら施設の使用終了後に実施する鉱害防止事業に必要な金銭を、あらかじめ事業団に積み立て、鉱害防止事業を実施する場合にのみ、これを取り戻すことができることとし、今後の鉱害防止事業の確実な実施を図る。
- 採掘権者等に課された以上の措置の履行を担保するための強制措置を講ずること、採掘権者等が事業計画を届け出ないとき、鉱害防止積立金の積立てをしていないとき等の場合は、その鉱業の停止を命ずることができることとした。

## ④ 鉱害防止対策支援

鉱害防止対策は、鉱業政策の一環としてビルドインされるべきものであり、金属鉱物探鉱促進事業団の業務である鉱山の探鉱開発とも密接な関係があることを考慮した結果、事業団の改組、拡充という形をとって特措法に基づく政策を実施することが適当であるという考え方から、事業団業務に次の業務を加えることとなり、事業団の名称も「金属鉱業事業団」と改められた。

- 金属鉱業等による鉱害の防止のための措置に必要な資金の貸付け
- 金属鉱業等による鉱害の防止のための措置に必要な資金に係る債務保証
- 鉱害防止積立金の管理
- 金属鉱業等による鉱害の防止のための調査および指導

このようにして、金属鉱業事業団は採掘権者等が事業計画により実施する鉱害防止事業を行う場合等に長期低利の融資および資金調達の際の債務保証を行うとともに、地方自治体が行う休廃止鉱山鉱害防止工事に当たってその事前調査、工事設計に当たっての技術的な指導を、さらに、鉱害防止積立金管理を行うこととなった。

#### ⑤ 鉱害防止業務の強化

鉱業審議会は、1974年(昭和49年)7月に「金属鉱業等に係る蓄積公害源対策の基本的方向について」の答申を出し、通商産業省はこの答申を受けて、1975年(昭和50年)度より、地方公共団体が行う休廃止鉱山の鉱害防止工事に対する補助金の補助率を3分の2から4分の3に引き上げるとともに、事業団に、①休廃止鉱山等における恒久的坑廃水対策技術の確立のための鉱害防止技術開発調査研究業務、②地方公共団体の委託による鉱害防止工事の設計・管理業務、③地方公共団体が実施する農用地土壌汚染対策事業の事業者の鉱害負担金に対して必要な資金の融資および債務保証業務を実施させることとした。

#### (7) 備蓄制度等

##### ① 輸入安定化備蓄および金属鉱業経営安定化融資

1974年(昭和49年)にはオイルショック後の世界的な景気の後退によって、非鉄金属の国際相場は急速に下落し、さらに引き続く円高によって国内価格は低迷し、戦後最大の不況に突入していった。

このような状況を背景に鉱業各社は国内鉱山の休止または閉山、分離を進めるなどの減量経営に踏み切る一方、海外鉱石の15%程度を削減する措置をとり始めた。これは、好況期に海外鉱石の安定確保のために長期的契約を行った

鉱石が、昭和47年中ごろから本格的に輸入され出したことと、昭和49年11月以後、銅地金の特認輸出が停止されたこと等によって各社の資金繰りが急激に悪化したためである。

政府はその救済策として特例ユーザンス制度、日本輸出入銀行による特別融資、輸入ユーザンス決済期間の延長等の措置を講じた。

日本は非鉄金属資源の大部分を海外に依存しているが、これを資源輸出国側からみれば、日本に対する輸出依存度が高いということになる。とくに発展途上国は、時として国家財政の半分以上を資源輸出に頼っていることが多く、日本が輸入を削減することは相手国の財政悪化に直接影響することとなり、日本の輸入削減に対し、強く反発する事態を生じ始めた。このため、既契約分の鉱石の引取りを促進するために、国内の過剰在庫を一時買い上げて備蓄することとし、1976年(昭和51年)度から、「輸入安定化備蓄制度」が発足することとなった。昭和51年5月事業団法の改正が行われ、同年7月には銅、鉛、亜鉛の備蓄のための「(財)金属鉱産物備蓄協会」とアルミニウムの「(社)軽金属備蓄協会」が設立され、8月には備蓄実施のため事業団が金属鉱産物備蓄資金融資事業を開始することになった。

その後も景気は一向に良くなりならず、鉱業各社は従来以上に減量経営を指向して鉱山分離、人員削減等一層の合理化に取り組む一方、休閉山も相次ぐ事態となった。

このような背景を踏まえて、1977年(昭和52年)7月鉱山所在自治体、鉱業各社および労働組合が「鉱業政策促進懇談会」を設置する一方、通商産業大臣の諮問機関である鉱業審議会においても「鉱業政策懇談会」を設置し、官民あがての国内非鉄鉱山対策の検討が開始された。

国会においても本問題を取り上げ、昭和53年5月26日には衆議院商工委員会において「金属鉱業政策に関する決議」を採択し、7月には鉱業審議会が鉱業政策懇談会の報告に基づいて「今後の鉱業の基本的方向について一現状と課題」を建議するに至った。

これらの決議、建議は、現下の異常事態を回避するため銅、亜鉛等の価格乱高下に対処し得

る基金制度等の資金融資の円滑化を図るという点で指摘が共通していた。政府はこの指摘に基づき、早速そのシステムの検討にはいり、昭和53年秋の臨時国会に向けて予算措置を講じ、事業団が金属鉱業安定化資金融資事業を開始することとなった。

## ② 希少金属の備蓄制度

1965年(昭和40年)以降、国内の特殊鋼の需要が急速に伸びたのに対し、添加原料であるコバルトの対日供給の大幅削減、カナダのインコ社のストライキによるニッケル市場の逼迫とこれに伴う価格の急騰等、一般的に希少金属の供給不安が高まってきた。

1980年(昭和55年)11月、通商産業省は、産業構造審議会の総合部会に「経済安全保障問題特別小委員会」を設置し、エネルギー、食糧とともに鉱物資源、とくに希少金属(いわゆるレアメタル)を取り上げ、その経済安全保障上の重要性を検討した。また、経済企画庁においても1981年(昭和56年)5月、経済審議会の長期展望委員会に「経済社会安全小委員会」を設置し、ほぼ同様の検討を行った。

一方、通商産業省通商政策局長の諮問機関である「一次産品委員会」でも、1979年(昭和54年)度において「資源備蓄について」というテーマで資源の安定供給確保政策における備蓄政策の位置づけおよびその必要性について検討している。このなかでとくに、輸入安定化備蓄、過剰在庫備蓄、需給緩衝備蓄等の企業活動によって派生する備蓄と国際緩衝在庫のような国際商品政策に基づく備蓄とは明確に区分された、経済安全保障を目的とした備蓄の正当性について検討した。

また、1980年(昭和55年)度の「一次産品委員会」においても「希少金属資源」というテーマで22品目の希少金属について、電子産業、原子力・太陽発電等を含むエネルギー産業、航空・宇宙産業、触媒工業とこれら産業等に必要素材としての電池、粉末冶金製品、セラミックス、特殊鋼、チタニウム製品、磁性材料の10分野とのかかわり合いについて掘り下げた検討を行った。

我が国の経済安全保障と鉱物資源の安定供給確保策の検討を背景として、1981年(昭和56年)10月末、通商産業省は初めて希少金属の国

家備蓄構想を打ち出した。

その後、昭和56年12月16日の経済対策閣僚会議において、輸入拡大策の一環としての意味も含め、5鉱種の希少金属について、民間による備蓄制度を創設することが決定され、国家備蓄については今後さらに検討を続けることとなった。

このようにして、希少金属備蓄制度はその第一歩を踏み出したが、通商産業省はさらに、希少金属国家備蓄制度を実現すべく検討を重ね、昭和58年度における備蓄のための予算要求を行った。

一方、1982年(昭和57年)11月8日、9日の2日間にわたり通商産業省、外務省、米国政府後援の下に、「日米希少金属問題シンポジウム」が開催された。これは希少金属が今後の世界経済の発展のために必要不可欠であり、またその供給がきわめて不安定であることに鑑み、希少金属の世界消費の約半分を占める日米両国が、一堂に会して備蓄の推進等今後の政策のあり方について意見の交換を行ったものである。

シンポジウムには米国からシュナイダー国務省次官、日本から通商産業大臣代理小松審議官を始め日米両国政府関係者および議会、学界、業界の権威、専門家が参加し、スウェーデンからもヨハンソン商務省金属機械製品審議会長が特別ゲストとして参加した。

本シンポジウムはこの種の会合としては世界でも初めてであったが、各参加者は一様に希少金属の国家備蓄の必要性を強調するとともに、友好的な雰囲気の中にも今後の日米間の備蓄に関する協力、情報交換、資源開発協力について、突っ込んだ話し合いが真剣に行われ、多くの成果を収めて閉幕した。

以上のような経緯を背景に、1982年(昭和57年)12月に昭和58年度予算政府原案において、次のような内容で国家備蓄制度の創設が認められることとなり、事業団において備蓄業務が実施できるよう事業団法の改正を行うこととなった。同改正案は、昭和58年4月4日の参議院本会議で可決成立した。

### ○ 対象鉱種 7鉱種

ニッケル、クロム、タングステン、コバルト、モリブデン、マンガン、バナジウム

- 備蓄目標 60日分（昭和58年度から12日分ずつ5年間で備蓄する。）
- 備蓄種類、規模、実施主体、負担
  - 1) 国家備蓄 25日分。長期に及ぶ緊急時に備え、国家的な安全保障の確立を目指して、国家備蓄を推進。金属鉱業事業団。全額国費負担。
  - 2) 共同備蓄 25日分。中期の緊急時に備え、円滑な産業活動の維持を目指して、官民協調した共同備蓄を推進。金属鉱業事業団。国2/3、民間1/3負担。
  - 3) 民間備蓄 10日分。短期の供給上の各種障害に備え、個々の企業における使用の実態に即応した、自主的な民間備蓄を推進。特殊金属備蓄協会。全額民間負担。
- 予算額（昭和58年度）
  - 1) 政府保証借入枠 100億円（備蓄物資購入資金。7鉱種10日分）
  - 2) 希少金属備蓄対策費補助金 7億3,392万5,000円（利子補給金、保管管理、調査費用）

以上のとおり1983年（昭和58年）度から一部民間にも協力を求める形で、国家備蓄がスタートすることとなった。

## （8）税制

### ① 減耗控除制度

鉱物資源の安定供給のためには、市況・収益の変動にかかわらず、リスクの高い探鉱活動を安定的に継続していくことによって、採掘により漸次減耗していく鉱量を補填していくことが必要である。鉱物の生産を継続していく上で必要不可欠な探鉱活動を促進する目的で、探鉱費や販売額のうち一定割合を非課税として内部留保し、鉱業所得の課税の特例を設けることになった。

いわゆる減耗控除制度と呼ばれるこの制度は、探鉱準備金制度（租税特別措置法第22条及び第58条の2）と新鉱床探鉱費の特別控除制度（同法第23条及び第58条の3）からなっており、1965年（昭和40年）度に創立されて以来、適用期限の到来するたびに更新されて現在に至っている。

また、1975年（昭和50年）度から本制度を

海外に拡大して適用することとなり、海外探鉱準備金制度（租税特別措置法58条2）及び海外新鉱床探鉱費の特別控除制度（同法58条の3）が創設された。

### ○ 探鉱準備金

探鉱を営む者の新鉱床探鉱費を対象として、自己採掘した鉱物の収入金額の15%（後に12%）相当額またはそれにかかる採掘所得金額の50%相当額のうちいずれか低い方を限度とし、損金扱いで探鉱準備金勘定に繰り入れられる。この勘定での留保は3年間に限られ、期間経過後も残っている分は益金に入れられる。

### ○ 新鉱床探鉱費の特別控除

探鉱準備金を有する法人を対象として、その事業年度に支出された新鉱床探鉱費と探鉱用機械設備の償却を行った場合、i) その支出額、ii) 探鉱準備金の取り崩し額、iii) 当期の所得金額のうち最小金額を限度として課税所得額の計算上控除をすることを認める。

### ○ 海外探鉱準備金

国内鉱業者の海外の地域にある鉱物に係わる新鉱床探鉱費を対象とする。

### ○ 海外新鉱床探鉱費の特別控除

海外探鉱準備金を有する法人を対象とする。

### ② 鉱業用坑道等の特別償却制度

鉱山においては、一定の生産規模を維持していくためには常に坑道等の追加投資を行う必要があるという特殊性に鑑み、租税特別措置法第16条及び第49条の規定に基づいて生産維持のために必要なi) 坑内で掘削される坑道、ii) 坑内に施設される機械装置、iii) 坑内で使用される車両運搬具・工具について、取得価額相当額を損金算入できる制度である。

### ③ 海外投資等損失準備金制度

我が国の法人による海外における資源の開発の促進を目的としたもので、租税特別措置法第55条に基づいて、海外における資源の探鉱、開発を行うための投資について、将来の損失に備えるためにその投資額の一定割合を準備金として積み立てることを認める制度である。

## ④ 鉱害防止用設備の特別償却制度

公害関係の税制として、「公害防止用設備の特別償却制度」があり、鉱害関係設備に対しても適用される。本制度は、租税特別措置法第43条、第52条の2、3及び同施行令第28条、第30条に基づき、指定設備（ばい煙処理用設備等）について、普通償却のほかに取得価格の100分の16の特別償却が認められる。

## 4. 国際変動の中での新たな鉱業政策(1986年～)

## (1) 今後の日本の非鉄金属産業のあり方と鉱業政策の方向

1986年（昭和61年）、前年9月以来の急激な円高の進行により国内非鉄金属価格が急速に下落し、我が国非鉄金属産業が著しく疲弊しつつある状況を背景に、鉱業審議会鉱山部会は、鉱業政策懇談会を設け、審議した結果、鉱業政策懇談会の「今後の我が国非鉄金属産業のあり方と鉱業政策の方向」と題する報告を了承し、これを通商産業大臣に建議した。

この建議において、次のような国内鉱山の経済合理性に基づいたそれぞれの鉱山のあるべき方向性と、海外資源確保のための探鉱開発の意義が打ち出された。

## ① 国内鉱山に関して

- ・国内鉱山は最も安定した供給源等の意義を有しており、今後とも経済合理性を持って存在していくことが望まれる。
- ・各鉱山は経済合理性を基準に、存続、合理化、閉山等を経営判断し自助努力することが必要である。また国も、合理的支援を行う。
- ・鉱山は優良鉱床が発見されればある程度の低価格水準の下でも経済合理性を保ち得ることから、中長期的観点から「三段階方式」による探鉱促進策や、効果的な探査手法開発のための技術開発助成等を行うことが必要である。

## ② 国内製錬所に関して

- ・原料鉱石の買鉱条件の改善に努め、生産体制の集約化、効率的設備の集中的利用を行う。
- ・国は、国内製錬業の自助努力を前提としつつ、新たな製錬技術の開発の面での環境整備に努める。

## ③ 海外資源開発に関して

- ・国としても個々のプロジェクトが企業の負

担能力を超えるリスクを伴っていることに鑑み、既存の政策の充実を行う。

- ・資源開発協力では、相手国の資源開発に対する多段階にわたる効率的な協力の実施、我が国技術者の効率的活用、関係機関の連携の強化等を図る。

## ④ 非鉄金属産業の多角化に関して

- ・非鉄金属産業の多角的展開は、基本的には企業が、技術力、製品特性に基づいて有する潜在的可能性に沿い、自らの努力によって進展させていくことが重要で、国としても環境整備を行っていく必要がある。

## ⑤ レアメタル安定供給確保に関して

- ・レアメタル資源の開発は、技術的リスク、カントリーリスク等種々のリスクが伴うため、国としてもこれまでの内外探鉱開発、技術開発施策を一層効果的に活用していくことが必要。
- ・レアメタル備蓄は、より効率的な事業の推進を図る観点から、現行の国家備蓄、共同備蓄、民間備蓄という備蓄形態について見直しを行うことが適当。また、備蓄推進体制を整備し、運営していくことが必要。

## (2) 国内対策について

1986年（昭和61年）の建議に基づき、1988年（昭和63年）8月の鉱業審議会鉱山部会において「国内探鉱の今後の進め方について」報告がなされた。

その内容は、次のような国内調査見直しの方向と探査技術の開発についてである。

## ① 国内調査見直し

- ・国内鉱山が相次いで閉山していることから、早期に新規鉱山の発見が望まれるため、調査の加速化、重点化を考慮する。
- ・最近の地質学的見地等を踏まえ、第1期および第2期国内探鉱長期計画に含まれていない地域について、数地域程度調査対象地域の追加を行う。

## ② 探査技術の開発

- ・現在の探査戦略上の問題点を踏まえ、技術開発のフィージビリティが高く、かつその効果が大きいテーマについて技術開発を行う。

この鉱山部会報告を受け、国内対策として、

加速的、重点的に実施する調査対象地域を見直し、19地域を選定し、平成元年度から広域調査および精密調査を実施した。また、探査技術の開発テーマとして、変質鉱物簡易同定装置等を採択し技術開発を行った。

### (3) 海外鉱山開発について

1994年(平成6年)1月の鉱業審議会鉱山部会において「非鉄金属製錬業の新展開と海外鉱山開発の推進」報告がなされ、その概要は以下のとおり。

#### ① 我が国の非鉄金属製錬業のあり方

- ・我が国非鉄金属製錬業は、環境対策等が先行しており、企業によるコスト削減努力によって、基本的には国際競争力を保持。
- ・一部製錬所では、設備の老朽化等により廃棄を余儀なくされるものの、既存製錬所の設備増強等により、現在と同程度の製錬能力は維持。
- ・需要拡大が予想されるアジア地域において、積極的に海外展開を検討していくことが重要。
- ・環境保全、省エネルギー、リサイクル、新たな製錬技術等の課題についても、積極的に取り組んでいくことが必要。

#### ② 海外鉱山開発のあり方

- ・我が国企業の海外探鉱開発は、1980年代以降大きく減少しており、鉱石供給構造は脆弱。
- ・金属鉱業事業団による低利融資等による支援を行ってきたが、リスク軽減策として必ずしも十分ではなく、政策としての見直しが必要。
- ・市場経済移行国については、鉱物資源を西側の評価基準に基づく経済的価値評価が行えず、新たな資源開発協力制度を研究に創設することが必要。

この鉱山部会報告に基づき、1994年(平成6年)度から、特定貸付(金利減免融資)および資源開発協力基礎調査のなかに市場経済移行国支援資源開発調査(1997年度に終了)が創設された。

(2005.10.4)

#### 参考文献

- 金属鉱業事業団 20年のあゆみ(1983) 金属鉱業事業団  
 金の知識(1928) 青柳守城  
 鉱業便覧(財)経済産業調査会編  
 資源エネルギー年鑑 資源エネルギー年鑑編集委員会編  
 商工政策史第23巻(1980) 通商産業省編  
 通商産業省資料：今後の我が国非鉄産業のあり方と鉱業政策の方向  
 通商産業省資料：国内探鉱の今後の進め方  
 通商産業省資料：非鉄金属製錬業の新展開と海外鉱山開発の推進  
 2000年の資源ビジョン(1990) 通商産業省編

# 戦後の鉱業政策

年	1945 S20	1955 S30	1965 S40	1975 S50	1985 S60	1989 H1	1995 H7
鉱業を 取り巻く 環境	○終戦(20) ○トジライン(23.12) ○朝鮮戦争(25-28)	○通商産業省発足(24.5) ○鉱業法(現行)施行(26.1) ○鉱山保安法制定(24.5) ○ニッケル製錬事業助成臨時措置法(26) ○閣議決定「金鉱業復興対策案に関する件」(25.2) ○貴金屬管理法施行(25-28) ○金管理法(28-)	○銅地金輸入自由化(38) ○船・亜鉛地金輸入自由化(39-) ○金屬鉱業保安臨時措置法(38-43) ○金屬鉱物探鉱融資事業団(38-39) ○金屬鉱業事業団(48-H15) ○金屬鉱物探鉱促進事業団(39-48)	○金屬鉱業等鉱害対策特別措置法施行(48-) ○鉱業審議会鉱山部会建議 「今後の我が国非鉄金屬産業のあり方と鉱業政策の方向」(61)	○金屬鉱業等促進事業費補助金(H13)○ 經濟産業省発足(H13)○		
法律・ 一般 施策等	○企業再建整備法(21) ○臨時物産需給調整法(21) ○地下資源開発審議会設置(26.6)	○国内探鉱融資(38-) ○精密地質構造調査(39-) ○広域地質構造調査(38-H15) ○船交付金制度(38.4-39) ○(社)日本銅業新興協会設立(38-45) ○金鉱山基礎調査(43-52) ○(社)日本メタルセンター設立(45-) ○(財)資源開発大学校設立(45-) ○(社)日本銅振興基金設立(45-)	○国内探鉱融資(38-) ○精密地質構造調査(39-) ○広域地質構造調査(38-H15) ○船交付金制度(38.4-39) ○(社)日本銅業新興協会設立(38-45) ○金鉱山基礎調査(43-52) ○(社)日本メタルセンター設立(45-) ○(財)資源開発大学校設立(45-) ○(社)日本銅振興基金設立(45-)	○金屬鉱業緊急融資(53-) ○中小鉱山等新興指導事業費補助金(60~H11)			
国内対策	○危機突破融資(22) ○海買上(22) ○海買融資(22) ○船・船・亜鉛価格差補給金(22-24) ○価格統制制度(24)(金、銀、硫黄、マンガン以外) ○価格統制全廃(24)(金、銀、硫黄以外) ○銅地金輸出促進(24-25) ○銅探鉱奨励金 ○非鉄金屬輸出制限(25)アルミ以外 ○新産全買上(6~43) ○買上率、~28:100%、28~33%、29~27%、30~43:5% ○金探鉱奨励金(12-30) ○銅鉱床探鉱費補助金(24-52) ○新鉱床探査費補助金(26-59)	○海外探鉱融資(37-) ○海外開発債務保証(43-) ○海外探鉱融資(43-) ○海外鉱物資源基礎調査(43-) ○海外共同地質構造調査(49-) ○海外開発協力基礎調査(45-) ○海外技術協力事業団(OTCA)設立(37-)	○海外探鉱融資(37-) ○海外開発債務保証(43-) ○海外探鉱融資(43-) ○海外鉱物資源基礎調査(43-) ○海外共同地質構造調査(49-) ○海外開発協力基礎調査(45-) ○海外技術協力事業団(OTCA)設立(37-)	○海外探鉱融資(37-) ○海外開発債務保証(43-) ○海外探鉱融資(43-) ○海外鉱物資源基礎調査(43-) ○海外共同地質構造調査(49-) ○海外開発協力基礎調査(45-) ○海外技術協力事業団(OTCA)設立(37-)	○金鉱山探査費補助金(21-)		
海外対策	○坑道の課税免除 ○重要物資指定による法人税免除 ○金法人税免除(25)	○探鉱準備金制度(40-) ○新鉱業探鉱費の特別控除制度(40-) ○銅開採割当廃止(39)	○探鉱準備金制度(40-) ○新鉱業探鉱費の特別控除制度(40-) ○銅開採割当廃止(39)	○海外探鉱準備金制度(50-) ○海外新鉱床探鉱費の特別控除制度(50-)			
税制	○坑道の課税免除 ○重要物資指定による法人税免除 ○金法人税免除(25)	○探鉱準備金制度(40-) ○新鉱業探鉱費の特別控除制度(40-) ○銅開採割当廃止(39)	○探鉱準備金制度(40-) ○新鉱業探鉱費の特別控除制度(40-) ○銅開採割当廃止(39)	○海外探鉱準備金制度(50-) ○海外新鉱床探鉱費の特別控除制度(50-)			
鉱害防止	○公害防止用設備の特別償却制度	○休廃止鉱山鉱害防止工事費補助事業(46-)	○休廃止鉱山鉱害防止工事費補助事業(46-)	○休廃止鉱山鉱害防止工事費補助事業(46-)			
備蓄	○輸入安定化備蓄制度(51-) ○レアメタル備蓄制度(58-)						