

琉球大学学術リポジトリ

高度経済成長と奄美群島振興計画

メタデータ	言語: 出版者: 琉球大学法文学部 公開日: 2010-01-15 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 大城, 郁寛, Oshiro, Ikuhiro メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.24564/0002005252

高度経済成長と奄美群島振興計画

大城 郁寛

I. 奄美群島振興計画の背景

i. 高度経済成長と地域格差

昭和31年度の経済白書が「もはや戦後ではない」という有名なフレーズで、戦後復興に区切りをつけたように、1945～1955年頃までを復興期、1955年～1970年代前半を高度経済成長期とすることが定説となっている。この区分は高度成長期に入って成長率が急上昇したとの印象を与えがちであるが、実は経済成長率をみる限り復興期と高度成長期に大きな差はない。表1が示すように、高度成長期の11%という実質経済成長率には及ばないが、復興期も約9%という高率で経済成長を遂げている。この有名な経済白書を執筆した後藤誉之助は、復興を遂げた後は国民の努力がなければ、もはや高い成長率は望めないということ「もはや戦後ではない」というフレーズに込めたといわれる。

さて、復興期と成長期に違いがあるとすれば、それは成長の内容ということになる。大きな違いとして、まず1つに復興期は主として消費の拡大が経済成長を促したが、高度成長期には民間設備投資が経済成長を牽引した。表1が示すように、高度成長期には個人消費の伸び率は低下し、民間固定投資が急上昇している。「投資が投資を呼ぶ」とも言われたように、民間投資が景気を刺激し、景気が民間投資を促すというスパイラル効果が働き、まさにハロッド・ドマーの経済成長モデルが描く経済成長を遂げた。

2つに、産業部門間の成長率に違いがある。まだ戦後の混乱が収まらない1945～1950年は別にして、復興が本格化した1950～1955年の頃は農業、商工

この論文は、科研費（課題番号16530181）による成果である。

表1. 戦後復興期及び高度経済期の経済成長 (%)

	1946～50年	1950～55年	1955～70年
実質経済成長率	9.4	8.9	11.0
個人消費伸び率	10.2	9.9	8.8
民間固定投資 [〃]	1.9	10.2	17.7
輸出等 [〃]	99.5	13.9	13.8
輸入等 [〃]	25.1	18.1	14.8
個人貯蓄率	6.5	7.0	14.7
消費者物価上昇率	44.4	6.3	4.3
卸売物価上昇率	96.9	6.8	1.0

香西泰「高度成長への出発」より引用、『日本経済史7巻「計画化」と「民主化」』の6章、1989年、岩波書店

業とも生産額を伸ばしたが、それに続く高度成長期は商工業、特に製造業が経済成長を牽引した。数値で確認すると、1950年～1955年の産業部門国民総生産の成長率は99.3%であるが、この成長率への各産業の寄与度は第1次産業が19.3%、第2次産業が28.4%、第3次産業が51.7%である^①。ところが高度成長期には、その様子が一変する。1955年～1970年の産業部門・実質総生産は298.3%の経済成長率を遂げたが、この成長率に対する各産業の寄与度は、製造業92.4%、サービス業46.3%、建設業44.8%、卸売・小売業38.2%、運輸・通信業27.8%、不動産業27.3%、と続き、農林水産業の寄与度はわずかに1%しかない^②。

農業に、何が起きたのであろうか。明治以降、わが国の農政は、国民に十分な米を供給することを第一の政策目標としてきた。特に敗戦直後は、外地からの復員・引揚げで国内人口が急増するなかで、旧植民地からの米の輸入が途絶えたから、食料、特に米の確保は緊急の課題であった。ようやく1955年頃に戦後の農地改革や土地改良事業などの成果があがり、食糧不足は解消

① 「昭和35年度国民所得白書」経済企画庁編

② 「長期週及主要系列 国民経済計算報告 平成2年基準」内閣府経済総合研究所編

高度経済成長と奄美群島振興計画(大城 郁寛)

することになった。しかし、その後は国民の食生活が洋風化するにつれて米の需要は頭打ちになり、他方で米の増産が続いたから米は供給過剰となり、稲作を主体としたわが国の農業は商工業に対して劣位な産業となった。

さて、産業間の所得格差は地域の産業構造の違いを通じて、地方圏（農林水産業）と都市圏（商工業）の所得格差を拡大させた。1955年～65年の期間について、46都道府県（沖縄を除く）の県民所得の年平均成長率を比較したのが表2である。その表によると、全国平均の13.2%を上回る成長率を達成したのは9都道府県だけで、残りの37都道府県は平均以下、特に21の都道府県は平均成長率を10%も下回っている。

表2. 都道府県別年平均名目経済成長率(1955～65年の期間)

全国平均を 5%以上上回る県	全国平均を 1～5%上回る県	全国平均を 1～5%下回る県	全国平均を 5～10%下回る県	全国平均を 10%以上下回る県
神奈川、埼玉、大阪、千葉、愛知	東京、広島、静岡、群馬	長野、京都、石川、三重、和歌山、岡山、岐阜、山梨	茨城、岩手、兵庫、宮城、富山、栃木、山口、奈良	新潟、青森、徳島、宮崎、北海道、愛媛、山形、高知、福井、香川、熊本、滋賀、大分、秋田、福岡、佐賀、福島、鹿児島、島根、鳥取、長崎

資料：『県民所得統計 昭和30～46年度』経済企画庁、至誠堂、1974年

経済成長率の格差は、当然に所得水準の格差につながる。表3では1955年、1960年、1965年について、各都道府県の1人当り個人所得を指数（全国平均＝100）に換算し、その分布を比較してみた。この表が示すように、1955年の時点では38の都道府県が全国平均以下であったが、1960年はその数が40に増えている。しかも、平均の70%未満や80%未満の都道府県が増加し、格差が拡大した。このような所得格差は、当然に生活レベルにも格差をもたらす。2、3例をあげると、1959年末のテレビ普及率（100世帯当りの所有世帯数）は、東京が55.6、宮崎が3.4、翌年の1960年について都道府県別に中学校卒業生100人当りの高等学校進学者は、東京が56.5、鹿児島が39.3、同年の国・府県道の舗装率は、東京が71.2%、島根が8.1%というように地域差が大きい。

表 3. 1 人当り個人所得の分布

(全国平均=100)

	～60	70～	80～	90～	100～	110～	120～	130～	140～	150～
1955年	1	7	19	11	3	3	0	1	0	1
1960年	4	9	16	11	2	0	2	1	0	1
1965年	1	10	18	10	4	1	0	1	1	0

資料：『県民所得統計 昭和30-46年度』経済企画庁、至誠堂、1974年

ii. 所得倍増計画と地域開発

日米安保改定の政争で激しく揺れた1960年を境に、わが国で外交や安全保障問題等についてはアメリカに追随する路線が確定し、国民のエネルギーが経済成長へ注がれることになる。それを象徴するのが、池田内閣が策定した国民所得倍増計画である。経済企画庁の総合計画局長としてこの経済計画に関わった大来佐武郎によると、著名な経済学者の賃金二倍論をきっかけに池田隼人が月給二倍論を公表し、それが安保闘争によって激化した政治路線から経済路線へ変更を図ろうとしていた自民党のキャッチフレーズとして採用され、経済審議会に諮問されることになった^①。有力な政党であった社会党も所得倍増的な経済計画を公表しており、それ以前の経済計画が失業や食糧確保といった切実な経済問題を解消するため、必要に迫られて策定されたのに対して、所得倍増計画は国民に経済的豊かさという夢を与え、有権者を引き付けるといった政治的な意味合いの強い経済計画であったといわれる。

さて、戦後わが国では数多くの経済計画が策定され、政権交代や経済状況の変化等があると途中で当計画を棄てて、新たな計画に乗り換えるということが行なわれた。国民所得倍増計画(10ヵ年計画・1961～1970年度)も、1957年12月に策定された「新長期経済計画」(5ヵ年計画・1958～1962年度)を途中から引き継ぐ形でスタートした。長期経済計画では実勢の成長率が計画値を上回ったこともあって、倍増計画ではより高い経済成長率が目標となったが、工業化によって経済成長率を可能な限り高め、生活水準の向上と完全雇

①『高度成長期への証言 上』(エコノミスト編集部)、「五つの政策目標に重点」より。

用を図る方針において2つの計画に違いはない。しかし、戦後の経済復興が急速に進んだため、わずか数年の間に計画の前提となる経済状況が変化し、2つの計画は手法に大きな違いがみられる。

まず、戦後復興は戦災を免れたインフラや資本設備をフル稼働させることで達成されたため、経済活動があるレベルに達すると電力や石炭などエネルギーの不足、道路、港湾、鉄道施設の未整備による原材料や製品の搬送の障害といった隘路が発生し、経済成長の制約となった。そのため新長期経済計画では、貨物輸送量、旅客輸送量、総エネルギー供給、そして国際収支などが戦略的な変数となり、これらの不足を解消することで高度成長を達成しようとした。例えば道路は、揮発油税を道路整備財源に充てることを定めた「道路整備費の財源に関する臨時措置法」が1953年7月に制定されていたが、それを強化して「道路整備緊急措置法」が1958年3月に制定され、揮発油税等を財源とする「道路整備特別会計」が設けられた。港湾に関しても、財政投融资資金を港湾整備に融通することを政府の努力義務とした「港湾整備促進法」(1953年8月制定)に加えて、港湾整備5ヶ年計画を策定し、その港湾整備の費用の全部または一部を政府が補助すると定めた「港湾整備緊急措置法」が1961年3月に制定された。

ところが、不足を補う方式では問題が生じるようになる。所得倍増計画が策定される1960年代になると、復興を遂げた京浜、中京、阪神、北九州の四大既成工業地帯において、工業用水の汲み上げによる地盤沈下、道路・港湾など輸送手段の隘路化、住宅難や工場と居住地の近接による生活環境の悪化など、工業の過度集中の弊害が顕著に現れてきた。所得倍増計画では鉱工業生産水準を10年で4.3倍に増やすことを目標としていた。そこで、わが国の工業生産額の約6割を占め、集中の弊害を抱えている四大既成工業地帯に更なる工業の集積を図ることは弊害が大きいとして、新たに工業地帯を形成し工業の地方分散が構想されるようになる。このように、所得倍増計画は戦後15年間の経済復興を外延するのではなく、産業立地政策によってわが国の経済

の体質や構造を改革して高度成長を達成しようとしたのである。その構想を具体化したプランが、所得倍増計画の産業立地小委員会が提案した「太平洋岸ベルト地帯構想」(1961年8月)である。

それでは、企業の自由な経済活動を原則とするわが国の経済体制において、政府はどのように企業を誘導し、新たな工業地帯を形成することができるかと考えたのであろうか。それに対する答えは、社会インフラの整備である。経済企画庁の大来は、「社会資本は産業立地の基礎条件であり、その充実策の中に上述の産業立地政策(法律による規制や禁止、租税や補助金政策など)を加味することによって、産業の適正配置の有効手段となりうると考えられる」^①と述べ、工業用地を造成し、そこへ工業用水、電力、道路、港湾といった社会インフラを整備すれば企業を誘導できると考えていた。その意味で、インフラ整備は産業配置に関して戦略的な重要性を持ち、この頃からインフラ整備は(事業主体に注目した)公共事業としてではなく、資金投入とそのリターンを重視する公共投資として位置づけられるようになる^②。大来によると、1960年代以前は公共事業の予算に関する統計はあっても社会資本という概念で整理された統計はなく、新長期経済計画を策定した頃から建設省や他省庁でようやく社会資本の統計が整理されるようになったといわれる^③。

さて、インフラ整備によって企業を誘導し工業地帯を作ることができるとすると、次の問題は何処に作るかということになるが、それに対する政府の答えが上述の太平洋岸ベルト地帯構想である。この構想では全国を、京浜、中京、阪神、北九州の工業地帯である「既成工業地帯」、既成工業地帯を結ぶ太平洋岸の中間地域である「太平洋岸ベルト地帯」、所得倍増計画以前に策定された計画に従って開発が進行中である北海道・室蘭地域、宮城県・仙塩地域、富山県・高岡地域を指す「開発地域」、そして文字通り残余の地域である「そ

① 『所得倍増計画の解説』大来佐武郎著、日本経済新聞社、53ページ、1960年。

② 『戦後国土計画への証言』下河辺淳著、日本経済評論社、235～236ページ

③ 『高度成長期への証言 上』エコノミスト編集部編、日本経済評論社、39ページ、1999年

高度経済成長と奄美群島振興計画(大城 郁寛)

の他地域」に分類する。このように区分したうえで、①東京、大阪、名古屋、北九州の既成工業地帯は限界に達しているので、この地帯への工場集中は原則として禁止または制限する、②ベルト地帯は大消費地に近接するだけでなく用地・用水に余裕があり、また関連産業や下請企業も広汎に存在するなど恵まれた状況にあるので、所得倍増計画に伴う工業立地の中核とする、③開発地域は、既定の計画は実施するが、所得倍増計画の後半期において適地を精査しインフラ整備を実施する、④その他地域は、適当な規模の工業地帯の育成や農村地帯に適した工業の分散を行なうと、ベルト地帯構想は提言した。

さて、「太平洋岸ベルト地帯構想」の社会資本整備に関する方針を具体的に示すものとして、表4では主要公共投資の地域別配分を所得倍増計画以前の実績値と、計画された値を比較してみた。それによると、「ベルト地帯」に対する比率を約11%ポイント高くする一方で、「既成工業地帯」の配分比率は6%ポイント、「その他地域」は5%ポイント引き下げられており、公共投資の選択と集中が如実に示されている。産業立地小委員会は地域間の所得格差の是正は重要であるが、財政資金に限度がある現状では、効果がある地域に資金を重点的に投下するのなければ、所得倍増は達成できないと判断していた。

表4. 所得倍増計画前期における主要公共投資の地域別配分 (%)

既成工業地帯		ベルト地帯		開発地域		その他地域	
1956～58年	1961～65年	1956～58年	1961～65年	1956～58年	1961～65年	1956～58年	1961～65年
34.7	28.8	30.2	40.8	10.8	10.9	24.3	19.5

資料：「太平洋ベルト地帯構想」所得倍増計画・産業立地小委員会

さて、ベルト地帯に対する傾斜的な公共投資は、各地域の経済や人口に異なった影響を与えると予想されるが、倍増計画が描いた各地域の就業者1人当たり所得と人口は、表5の通りである。それによると、就業者1人当たり所得の伸び率はベルト地帯が最も高くなっているが、公共投資の配分が低下する「その他地域」でも所得倍増は達成できる。しかし人口は、農村の次男、三男など若年層の流出によって、「その他地域」は12%減少すると見込んでおり、分

母の就業者数の減少が1人当たり所得をかなり嵩上げしている。また、ベルト地帯の1人当たり所得水準を基準(100)に地域間の所得を比較すると、1957年の「その他地域」の所得は88であるが、1970年には79に低下する。このように、所得倍増計画は地域の不均整経済成長計画であり、「その他地域」に含まれる多くの地域から強い不満が噴出した。そのため国民所得倍増計画を閣議決定する際に、「国民所得倍増計画の構想」という別紙が準備され、そのなかで農業基本法を制定して農業の近代化、合理化を推進すること^①、中小企業の近代化を推進するための措置を図ること^②、そして後進性の強い地域を開発し、地域間の所得格差を是正するため全国総合開発計画(全総)を策定すること、が今後の経済運営の基本方針となることが決まった。

表5. 所得倍増計画完了後の人口と1人当たり所得に関する指標

	既成工業地帯		ベルト地帯		開発地域		その他地域	
	1957年	1970年	1957年	1970年	1957年	1970年	1957年	1970年
就業者1人当たり所得(万円)	268.1	552.3 <206>	165.2	414.8 <251>	204.3	437.2 <214>	145.3	328.1 <226>
人口(万人)	2,832	3,201 <113>	3,024	3,990 <133>	767	854 <111>	2,486	2,177 <88>

注：<>は、1957年を基準(100)とした指数。資料：『所得倍増計画の解説』大来佐武郎著、日本経済新聞社

- ①1961年6月に制定された農業基本法の第一章には、国の農業に関する目標は農業の生産性を高めることによって、他産業との格差を是正することが謳われている。そして、その目標を達成する施策として、①需要が減少する農産物(麦など)から需要が拡大する農産物(酪農製品、果物・野菜)への生産転換、外国産農産物と競争関係にある農産物の生産合理化、②農地及び水の有効利用や農業技術の向上、③農業経営の規模拡大、農地の集団化、④農産物の流通の合理化、加工や需要の増進、⑤農業の不利を補正するような農産物の価格管理、⑥農業資材の生産及び流通の合理化、⑦近代的な農業従事者の育成、⑧生活環境整備、生活改善、婦人労働の合理化による福祉向上、などの施策を法律の制定や財政的な措置を講ずることで実施することが定められた。
- ②1963年3月に中小企業近代化促進法、同年7月に中小企業基本法が制定されている。制定の順序は前後しているが、中小企業基本法において中小企業に対する国の基本方針を定め、近代化促進法がその下で中小企業近代化基本計画や実施計画を策定し、具体策を実施する仕組みとなっている。これらの法律では、国の中小企業に対する基本方針は、近代化によって中小企業の生産性を向上させ、大企業と中小企業従事者間の所得格差等を是正することであり、①設備を近代化するための金融的支援、②減価償却の特例、③合併に対する課税の特例など、が具体策として計画のなかに盛り込まれている。

iii. 格差是正と全総の策定

1962年10月に策定された全総は、前書きにおいて国土総合開発の究極の目的を「全地域、全国民がひとしく豊かな生活に安住に、近代的便益を享受しうるような福祉国家を建設すること」と謳い、公共投資の効率的投下を優先した太平洋岸ベルト地帯構想よりはるかに均等主義的なトーンが強い国土開発計画が登場した。工業を分散することで、既成工業地帯における過密問題を緩和し、既成工業地帯とそれ以外の地域との所得格差を是正することが全総の基本的な目的であるとした点で、ベルト地帯構想との違いはみられない。両者の大きな差異は、所得格差の是正についての基本方針にあって、それが全総の地域区分によく表れている。ベルト地帯構想では4つの地域区分が設けられ、そのなかにインフラ整備重点化の対象から外れた「その他地域」という区分があったが、全総ではそれがなくなり、「過密地域」、「整備地域」、「開発地域」という3区分に改められた。

そして地域開発政策の基本方向として、まず既成工業地帯である過密地帯に対しては、原則として工場等の事業所、行政機関、大学等教育機関の新増設抑制、既存の工場等の他地域へ移転促進、そして交通体系の再編成と生活環境施設の整備を図ることで集中の弊害を緩和するとした^①。整備地域は過密地帯に近い関東、東海、近畿地方のことを指し、この地域は過密地帯から工場や大学などを受け入れるために、基盤整備を行い大規模工業開発地区や中規模地方開発都市を設けるとした。具体的に述べると、過密地帯から適当な距離を置いたところに工業開発地区や教育や行政機関を配置するために、中小企業団地の造成、交通通信施設の整備、市街地区の整備を行なうとした。3番目の開発地域は、既成工業地帯から遠く離れた北海道、東北、中国、四国、

①首都圏の既成市街地において、大規模な工場、大学その他人口の増大をもたらす原因となる施設の新設を制限し、もって既成市街地への産業及び人口の過度の集中を防止することを目的とする「工業等制限法」が既に1959年3月には制定されていたが、1964年7月に近畿圏の既成市街地において工場や大学などの新設を制限する「工場等制限法」が制定されている。この2つの法律は、2002年7月に廃止となった。

そして九州地方のことを指し、名称が示すように積極的な開発の対象となる地域のことで、基盤整備によって大規模地方開発都市、大規模工場開発地区、中規模地方開発都市を配置するとした。

後進的な「開発地域」の開発が全総の目玉となるが、全総は「開発地域」を一律に開発するとしたのではない。あくまでも所得倍増計画の産業立地に関するサブ計画として、財政資金が潤沢ではない状況で資本の効率性を高めるため、開発地域のなかから有望な地区を選択し、そこを集中的に開発する拠点開発方式が採用された。所得倍増計画は工業化を促進し高度経済成長を達成することを目標としたから、後進地域の開発の方向は工業地帯の建設である。しかし、全総は直ちに工業地帯を建設しようとしたのではなく、都市の持つ外部経済、中枢管理機能がなければ地域の工業化は進展しないという考えから、選択された地区に開発の中核となる都市を建設しようとした^①。

開発の核となる都市を建設するために用いられた「新産業都市建設促進法」(1962年5月制定)、通称新産法は、全総が策定される以前に施行されていたことが示すように、元来は太平洋岸ベルト地帯にインフラを整備して、工業地帯をつくるために制定された法律である。財政資金の制約から、ベルト地帯のなかで最も有望な岡山・水島と大分・鶴崎に新産業都市を作るという前提で、国会では審議された^②。その後、後進地域からの圧力で全総がベルト地帯構想に取って代わり、後進地域の工業化が主題になったにもかかわらず、新産業都市を建設して後進地域を工業化するという開発手法はそのまま採用されたのである。

新産業都市を建設して工業化を促進するという拠点開発方式に加え、全総は新産業都市と既成大都市を新幹線、高速道路、大容量通信回線等の優れた

①経済企画庁の課長補佐として全総の策定に関わった喜多村治雄は講演のなかで、「決してこの拠点は工業開発地帯ではない、新産業都市である、都市があればこそ工業が来るのである」、「第1次全総は工業開発拠点をつくったのではなく、工業を誘致する都市をつくった」と述べている。

②下河辺淳『戦後国土開発の証言』の79頁。

交通通信インフラで連結することで、開発の波及効果を高め、また拠点周辺の農林水産業にも開発の効果が及ぶように目論んだ。前述したように、農業基本法では今後需要の増加が見込める果実、蔬菜、ミルク等の酪農製品への作物転換を図っており、新産業都市がこれら農産物に対する市場を提供すると考えたわけである。1960年代の主要な社会資本ストックの伸び率を性質別に比較すると、表6が示すように60年代前半において他項目と比較して運輸・通信関連の伸び率が高くなっている。傾斜的な資本投下によって運輸・通信関係のインフラは格段に整備され、1963年7月に71 km (尼崎～栗東)で開通した高速自動車道路は1970年には710 kmに達し、港湾取扱貨物量は1960年代の10年間で4.1倍、一般加入電話数は4.2倍に増加した。

表6. 主要社会資本ストックの伸び率 (単位: %)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
運輸・通信	7.6	10.9	12.6	14.5	13.0	14.9	13.7	13.1	12.9	12.0	11.8	13.4
国土保全	7.4	7.6	8.2	9.0	8.7	9.5	9.6	9.3	9.0	8.9	10.3	10.3
生活関連	3.6	3.9	6.4	7.6	7.5	8.2	9.9	10.1	10.7	10.9	12.0	15.5
農 業	11.1	12.4	13.0	15.2	16.1	16.4	16.3	16.3	14.7	13.7	12.4	13.2

注：運輸・通信＝道路+港湾+国鉄+電信電話、国土保全＝治山+治水+海岸、生活関連＝下水+都市公園+学校施設
資料：『日本の社会資本』経済企画庁総合計画局編、東洋経済新報社、1998年

さて、新産法では都道府県知事が新産業都市の区域指定を総理大臣に申請し、それを総理府の付属機関である地方産業開発審議会の審議を経て、内閣総理大臣が区域を決定する手順となっていた。地区指定を受けるための資格条件、地区の規模、指定の優先順位、そして当面は臨海工業の開発を中心とした地区を優先的に指定すると定めた「新産業都市の区域の指定基準および指定の運用基本方針」が1962年12月に公表されると、各都道府県が一斉に動き出した。政府は当初10ヶ所ほどの地区を指定するつもりでいたが、39の道県から44ヶ所の計画書が提出され、激しい陳情合戦が繰り広げられた。全総を主管する経済企画庁はできるだけベルト地帯を外す方向で選定に入り、13ヶ所^①が指定を受けたが、その後日本海側の指定が少ないということで島

根・中海、秋田・秋田湾が付け加えられた。

このように、経済企画庁は後進地域において拠点開発を推進しようとしたが、ベルト地帯を含む地域選出の政治家や政府の一部はこの指定に納得できなかった。1964年7月には議員立法で工業整備特別地域整備促進法が制定され、ベルト地帯の6ヶ所^②が新産業都市の指定を受けた地域と同様に、工業整備特別地域として産業インフラの整備が行なうことになった。この法律は、第1条で「工業の立地条件がすぐれており、かつ、工業が比較的開発され、投資効率も高いと認められる地域について、工業に基盤となる施設その他の施設を一層整備することにより、その地域における工業の発展を促進し」と制定の目的を述べ、第2条でベルト地帯に位置する6ヶ所を対象地域として指定し、まさにベルト地帯構想を実現するために制定された法律である。このように当時は、工業化による経済成長という方針、工場の地方分散による地域開発という手法は共通しながら、格差是正を重視する勢力と投資効率を重視する勢力とが競うという状況にあった。

iv. 地域格差是正と農業の合理化

全総は工業の地方分散で所得の地域格差を是正しようとしたが、どの地域でも工業化、当時の流れからすると石油コンビナート等の重化学工業化に適しているとは考えていなかった。そのため、工業化に適していない地域においては、後進地域の主要産業である農業を合理化、近代化することで所得格差を是正しようとしたことは既に述べた通りである。

さて、1950年代後半になると農林水産省は農業に関して、1つに国民に十分な食糧を提供するという食糧問題が解消され、農政の主題が農工間の所得格差という農業問題に代わった、2つに農工間の所得格差が拡大し、農村が

①北海道・道央、青森・八戸、宮城・仙台湾、新潟、富山・高岡、長野・松本諏訪、岡山・水島、徳島、愛媛・東予、大分・鶴崎、宮崎・日向延岡、熊本・大牟田、そのうち岡山・水島と大分・鶴崎の二ヶ所がベルト地帯に含まれている。

②茨城・鹿島、静岡・駿河湾、愛知・東三河、兵庫・播磨、岡山・備後、山口・周南

ら工業地帯へ労働者の流出が生じている、3つに米等の穀物を多量に摂取する従来の食生活から、乳製品や野菜を食する西欧的な食生活への移行が生じている、4つに自由貿易の流れが一層強くなり、農産物についても輸入自由化を進めなければならない、といった認識を持つようになった。このように農業がおかれている状況を把握しながら、西ドイツの農業法(1955年制定)から刺激も受けて、農林水産省は1950年代の末頃から、農村民主化と食糧増産という敗戦後の農政の基本方針から方向転換を模索していた。その最中に池田内閣によって国民所得倍増計画が提案され、地域間の所得格差解消が重要な政策課題となったため、時流に乗るように農業基本法が制定された。

戦後の農地改革によってわが国の農家は自作農が主体となったが、1955年における耕作規模別の農家の構成比、0.5ha未満が39%、0.5~1.0haが34%、が示すように規模の小さな農家が多数生まれた。食糧増産が目標であれば、小規模の耕地に家族労働を集中投入することで土地生産性を高めその目的を達成することができた。しかし、所得格差が問題となると農業の労働生産性を高める必要があるが、そのためには農家当たりある程度の農地が必要になってくるため、農地改革によって誕生した多数の零細農家が障害となっていた。そこで、農林水産省は農業の合理化・近代化を行い、それによって生じる農村の過剰労働力を都市圏に移すことで、農業の労働生産性を高めようとした。所得倍増計画は、農業部門は合理化・近代化によって2.8%の経済成長率を達成し、一方で農業従事者が年率2.8%で他産業へ流出するため、農業就業者1人当たりの生産性は年率5.6%で上昇し、他産業との所得格差は拡大しないと期待していた。

農業の合理化・近代化は、1つに生産政策ということで麦などのように国際競争力がなく、また将来需要の伸びが期待できない農産物の生産を抑制する一方で、経済成長にともなって需要の増加が予想される畜産品、果樹や野菜等の生産拡大を促すことや、米のように多くの農家が関わっている作物は、育種、農薬や肥料等の農学的技術の向上、耕運機などの農機の導入によって

労働生産性を高めようとした。2つに価格・所得政策ということで、農家所得を安定させ、またある程度の所得を保障するために、政府が市場に介入することが行なわれるようになった。よく知られている食糧制度では、米の輸入を国の管理下においた上で、農家の自家消費を除いた全生産量を農家から政府が買取り、それを消費者に売り渡した。農家からの買取り価格は、標準的な稲作農家の生産費用を基準に決定されたが、農家が投入する労働力を都市近郊労賃で評価し他産業従事者と同等の所得を保障した。1960年代はわが国の耕地面積の約55%が田であったから、食糧制度によって多くの農家が所得保障を受けた。そこまで極端ではないが、澱粉材料であるサツマイモやジャガイモ、甘味資源であるてん菜や砂糖キビ、それから豚肉などの畜産物について政府が市場に介入し価格をコントロールした。3つに構造政策ということで、労働生産性の低い零細農家、その多くは兼業農家であるが、そのような農家に離農を促し、その農地を専業農家に集約し耕地規模の大きな生産性の高い自立家族経営農家を育成しようとした。売買や請負によって農地の集約が難しい場合は、小規模農家の協業を進めて生産性を高めようとした。また表6が示すように1960年代の半ばにかけて農業関係の社会資本ストックの伸びが高くなっているが、灌漑・排水などの土地改良事業が農業基盤の整備として積極的に行なわれた。

II. 奄美群島振興計画の策定

i. 復興計画から振興計画へ

1953年12月に奄美群島は日本に復帰し、翌年の1954年度から奄美群島復興計画（五ヵ年計画）が実施された。国会での説明によると、復興計画の根拠となる奄美群島復興特別措置法は1961年3月末までの時限立法として提案され、当初は5年間集中して社会資本整備を図り、その後は離島振興法で対応するとの考えであった^①。しかし、大型船が接岸できる港がない状況で台風や冬の季節風に阻まれて、復興計画の進捗率は4年過ぎた時点で53%と低調で

高度経済成長と奄美群島復興計画(大城 郁寛)

あった。そのため、1958年4月に復興法の一部改正が行なわれ復興特別措置法の5年延長が決まり、それにともなって復興計画も10ヵ年計画に組み直され、事業規模も152.8億円から214.2億円に増額された。その後、復興10ヵ年計画は予定通りに進捗し、群島の社会資本の整備は格段に整備された。また、住民の所得水準を日本本土の戦前(1933~1935)の水準まで引き上げるという目的も達成された^②。

表7. 奄美群島復興計画の事業実績(1954~63年) (単位: 百万円, %)

合計	陸海空交通の 整備	国土保全	産業振興	文教施設整備	保健衛生・社会 福祉施設整備	各種調査
21,000	5,682	921	10,088	2,855	1,391	62
(100)	(27.1)	(4.4)	(48.0)	(13.6)	(6.6)	(0.3)
<57.7>	<75.4>	<95.2>	<36.4>	<84.4>	<58.5>	<97.3>

注: ()の数字は、合計額に占める項目支出額の割合、<>の数字は項目支出額に占める国庫負担の割合。
出所: 西村富明、「奄美事業とその限界性」、『奄美群島の経済社会の変容』の第5章より作成。

それでは復興10ヵ年計画が終了したとき、特別措置法は役割を果たして幕を閉じることになったのだろうか。実際は上で述べたように再び法律の一部改正が行なわれ、今度は復興特別措置法から振興特別措置法へ改称され、この法律にもとづいて奄美群島振興5ヵ年計画(1964~1968年度)が策定された。特別措置を延長することになった一番の理由は、高度経済成長をもたらした地域間の経済格差拡大である。周知のように、日本経済は1950年代半ばに戦後復興を果たし、その後も国際環境にも恵まれて高度経済成長を遂げた。1955~1965年の期間を例にとると、およそ10%の人口増加に対して実質個人消費支出は2倍以上伸びたから、この10年間で国民の暮らしは飛躍的に向上

①昭和29年6月15日の本会議において、地方行政委員会理事である堀末治本は奄美群島復興特別措置法について、「法案は、離島振興法ではカバーできない特別の復興計画を行うためのものであって、復興事業完了後においては離島振興法によることになる」と述べている。

②大城郁寛「戦後復興期における後進地域開発政策—奄美群島復興計画について—」、『琉球大学・経済研究』第70号、平成17年9月

した。しかし、1964年時点の奄美群島の1人当たり所得は鹿児島県平均の83%、対全国平均では45%に過ぎず、奄美群島復興計画の目標が達成されたとしても、群島の暮らしは他地域と比較すると貧しいものであった。

さて、1964年度を初年度とする奄美群島振興(5ヶ年)計画が始まったが、この計画は復興計画の単なる延長ではない。まず1つは、計画の目標である島民の生活レベルが、復興計画のように固定された水準としてではなく、鹿児島本土より高い経済成長率を目指すという含意で、鹿児島本土の水準に近づけるという相対的な表現に変わった。2つに、復興計画によって民生安定に必要な社会基盤がある程度整備されたので、産業振興の方へ計画の重心が移った。3つに、財政的な手当てが弱まり、金融的な措置が強化された。これは、国庫補助率の高いインフラ整備から補助率の低い産業振興に事業がシフトしたため、復興10ヶ年計画では66.2%あった国庫負担割合が、振興5ヶ年計画では46.6%まで低下した。ただし、計画を策定するときに計画期間中に実施する全事業と事業総額を決める方式は、復興計画と同様である^①。

ii. 指標となった鹿児島経済

奄美群島振興計画の最優先の課題は、経済開発によって鹿児島本土との所得格差を是正することにあつたが、実は指標となった鹿児島は決して豊かな地域ではなかつた。鹿児島県は、1965年の産業別県内純生産・構成比、第1次産業24.0%(全国平均10.1%)、第2次産業18.9%(同37.3%)、第3次産業57.1

① 予め実施する事業と事業費総額を決めるというやり方は、1972年に策定された沖縄振興開発計画と大きく異なる。沖縄の場合は、計画策定の段階で決めるのは振興開発のコンセプトだけで、実施する具体的な事業とその予算は各年度の予算編成において決定するという方式が採用された。奄美に適用された方式はセットとして事業が組めるメリットはあるが、その反面、高度経済成長につれて財政規模が拡大していったため既定の事業総額が相対的に小さくなったこと、想定外の物価上昇があると事業費が不足すること、それから新たに必要な事業が出てきたときに対応が難しいという難点を抱えていた。そのために、1974年を初年度とする奄美群島振興開発計画を策定するときには、沖縄の方式が採用されることになった。

% (同52.6%) が示すように工業化が遅れた地域で、その産業構造を反映して、全国平均を100とした鹿児島県の1人当たり県民所得は、全国最下位の56.9の水準しかなかった。1960年に策定した「鹿児島県経済振興七ヵ年計画」は、全国との所得格差を縮めるために、①急速な工業化の達成、②農業の近代化、③観光産業の飛躍的伸張を目指すとしているが、工業化に関しては石油工業や機械工業を育成できるかが最大の問題であると指摘している。その後、1962年12月に「新産業都市の区域の指定基準および指定の運用基本方針」が示されて、全国39道県が新産業都市の指定に向けて激しい陳情合戦を繰り広げたとき、九州では佐賀と鹿児島だけが新産業都市の指定を申請しなかった。臨海型コンビナートは、鹿児島県には適していないと自ら判断したのであろう。

観光産業の振興については、国民の生活が豊かになるにつれて観光に対する需要は高まると予想されるなか、本州の最南端としての気候風土、火山景観、温泉群等の観光資源に恵まれ、もし宿舍休養施設と交通施設が整備されれば、観光産業は伸びると期待されていた。ところが全総では、低開発地域における自然景観を中心とする観光開発は開発政策上重要な役割をもっているといいながら、投資効率が著しく低くなる恐れがあるとして、国は積極的な姿勢はとっていない。このように所得倍増計画が策定された当時、政府はモノ作りによる経済成長を指向し、観光等の第3次産業を中心に添えた地域開発の意識は弱い。

残ったのが農業となるが、鹿児島県の普通世帯に占める農家の割合は1960年が60%、1965年でも52%に達し、産業別の所得構成比が示す以上に農業のウェイトの高い地域であった。そのような事情から、鹿児島は農業の合理化・近代化、それと労働者の県外への移動によって全国比の所得格差是正を目指すことになる。

さて、鹿児島県の農業の特徴は、稲作農家が少ないことである。表8が示すように、1960年代当時は全国の「販売のあった農家」の約6割が米を作っ

ているが、鹿児島は3割を超えない。その代わりに、焼酎の原料となる芋類、またお茶、砂糖キビなど工芸農作物の比率が高くなっている。農業基本法は価格・所得政策(象徴的なものが食管制度)によって農家所得の水準確保と安定を図ったが、その対象となった一番の農作物が米であった。その点からみると、鹿児島県は食管法の恩恵の少なかった地域といえる。しかし、他方において、果樹・蔬菜、畜産物の構成比が1965~1975年の10年で伸びており、農政の方針の1つであった農産物の選択的拡大は順調に進んでいる。

表8. 鹿児島県の農業

(単位: %)

		販売のあった 農家数	稲作	雑穀・ 芋類・豆類	工 芸 農 作 物	果樹・蔬菜	畜産	その他
全国	1965年	100.0	57.8	6.6	8.5	11.0	9.4	6.7
	1975年	100.0	60.1	3.2	6.6	15.8	7.5	6.7
鹿児島	1965年	100.0	22.2	39.2	18.3	3.2	15.2	1.9
	1975年	100.0	26.8	22.9	16.2	9.0	21.5	3.6

資料:「農業センサス累年統計書」農林水産省

iii. 産業振興から産業基盤整備へ

奄美群島振興5ヵ年計画は1964年に、総額が161.3億円、産業振興を図るため総額の53%を産業振興関連事業に投入する内容で始まった。その後1966年に、干拓事業を取止めて沖永良部空港の新設、製糖工場建設、電力関係施設の整備を強化する変更がなされたが、5年間で156億5千万円の事業を実施して終了した。その成果をみると、インフラ整備は改良済み道路を89kmから187kmへ延長、港湾については群島7港の取扱貨物量が44.7万tから69.6万tへ増加、電力も発電能力が6,871kwから17,331kwへ拡充、その他医療や教育関係の施設も格段に整備された。また産業についても、土地改良や近代的な製糖工場の新設、道路や港湾の整備が功を奏して、奄美群島の特産品である砂糖の生産量は56.1万トンから75.6万トンへ、大島紬も12.8万反から20.6万反へと増加した。しかし、このような目覚ましい成果にもかかわらず、群島の1人当たり所得の鹿児島県平均に対する比率は、計画期間中の5年間で83.4

%から84.5%へ改善されただけで、鹿児島県の平均所得に近づけるという目標は達成されたとは言い難い結果であった。そのために、1969年3月に特別措置法が改正され、5ヵ年計画は事業費総額428.4億の10ヵ年計画(1964~1973年度)へ改訂された。

表9. 奄美群島振興計画の改訂

	5ヵ年計画(1964年)	10ヵ年計画(1969年)	改訂10ヵ年計画(1973年)	
総額(億円)	161.3	428.4	460.0	
構成比 (%)	産業振興	53.8	44.5	31.1
	産業基盤整備	21.1	30.0	42.7
	社会基盤整備	21.1	21.9	22.7
	防災・国土保全	3.8	3.5	3.4
	その他	0.2	0.1	0.1
	合計	100.0	100.0	100.0

改訂10ヵ年計画は、奄美群島の亜熱帯的特性を最大限に活用して主要産業の育成振興をはかるため、産業基盤の整備を重点的に推進すること、群島経済の自立発展のために金融対策を強化拡充することを基本方針として掲げた。この方針を反映して、10ヵ年計画は5ヵ年計画よりも産業振興費の構成比が低下し、産業基盤整備費が上昇している(表9を参照)。その後、1970年代初頭の列島改造ブームによって物価や賃金が高騰し、既定の予算では計画された事業を実施することが困難となったため、事業費総額は460億円へ増額されたが、その時にも離島観光ブームの到来で観光客が増えたこと、また生活圏が拡大して移動が増えたという理由で、産業基盤整備を67.4億円増やし、産業振興費を47.4億円減額した。このように、当初は産業振興関連の事業を重点的に実施するといっていた計画は、次第に産業基盤整備へシフトして行った(表9を参照)。そして、産業基盤整備事業の内容を確認すると、道路整備が44.1%、船舶整備が23.2%、港湾整備が18.4%、空港整備が9.6%、漁港整備が4.7%と続き、そのほとんどが運輸関連のインフラ整備となっている。

表 10. 奄美群島振興計画の事業実績

(単位: 百万円、%)

合計	産業振興	産業基盤整備	社会基盤整備	国土保全	その他
43,811	14,424	16,704	11,085	1,548	50
(100)	(32.9)	(38.1)	(25.3)	(3.5)	(0.1)
<48.1>	<33.8>	<68.0>	<36.2>	<68.0>	<74.5>

注: ()の数字は、合計額に占める項目支出額の割合、<>の数字は項目支出額に占める国庫負担の割合。

出所: 西村富明、「奄美事業とその限界性」、『奄美群島の経済社会の変容』の第5章より作成。

産業基盤整備ということで運輸関連のインフラを整備するようになった全国的な背景を、道路についてみてみよう。戦後しばらく道路整備は、まず一級国道、次に二級国道、その後に主要な地方道路という序列があって、交通量の多い幹線道路の隘路を除去するという方針で実施された^①。例えば1954年に策定された第1次道路整備5ヶ年計画は緊急な道路整備として、普通貨物自動車の交通不能箇所を注目し、一級国道は全て改良、二級国道は大部分を改良、主要地方道は交通の現況を勘案して改良するという整備基準を設けた。また1961年に策定された第3次道路整備5ヶ年計画でも、「高速自動車国道をはじめとする全国的な幹線道路網の整備、大都市及びその周辺における道路交通混雑の緩和並びに重要産業地帯における道路網の整備拡充に特に配慮する」と幹線重視の方針が強く打ち出された。

しかしながら、高度経済成長期に地域間の経済格差が拡大し、それを看過できない政治問題として国民が意識するようになると、それまでの都市部の道路を重点的に整備する方針は見直しを迫られる。それは、その方針が産業の集積した既成工業地帯やその周辺の道路を重点的に整備することに帰結し、地域間のインフラ格差を拡大させるからである。それに加えて、1960年代初頭から社会資本に対する見方も大きく変わっていく。従来の社会資本は、隘路打開意識と交通量主義が示すように、民間資本の後を追って整備される傾向が強かった。ところが、次第に政府は社会資本、特に交通通信、用水や

①吉田達夫は、このことを隘路打開意識と交通量主義とよんでいる。「地域開発と道路政策」、『日本の地域開発』土屋清・大来佐武郎監修の第五章、ダイヤモンド社、1965年

電力を産業基盤として位置づけ、後進地域でも社会資本を整備すれば民間資本を誘引することができるように考えていく。その考えが顕著に現れたのが全総の拠点開発方式で、そこでは公共投資を重点的かつ総合的に行なえば、新産業都市が建設できると考えた。奄美群島に話を戻すと、社会資本で民間企業を誘引できるという開発思想が、奄美群島振興計画において運輸関連のインフラ整備を産業基盤整備として重点的に推し進めるものになったと思われる。ただし、そのインフラ整備がどのような産業を誘引するのか、何ら明確には示されていない。

iv. 農林業を重視した産業振興事業

次に、次々にウェイトが低下した産業振興費の内容を確認しよう。10年間の事業実績144.2億円を対象となった産業に分けてみると、農業が108億円(75%)、林業が26.3億円(18.2%)、水産業3.5億円(2.4%)、観光3.1億円(2.1%)、大島紬関係2.4億円(1.7%)という構成になっており、事業実績の93%が農林業に投入されている。当時の奄美群島の産業構造は、産業別生産所得(1968年)の構成比が(第1次産業20.2%、第2次産業27.9%、第3次産業51.9%)、また産業別就業者(1970年)の構成比が(第1次産業34.5%、第2次産業35.8%、第3次産業29.7%)という状況にあったから、産業振興事業はかなり農林業に偏っている。農林業振興が奄美群島の産業を牽引し、鹿児島本土よりも高い経済成長率をもたらす見込みはあったのだろうか。

当時(1968年)の奄美群島の農業生産額を作物別にみると、砂糖キビが43.3%、米が20.9%、畜産が24.6%、その他11.2%という構成である。まず行く末が明確な作物から取り上げると、米は生産額の2割を占める作物ではあるが、その頃にはすでにわが国の米の生産量は需要量を超過し、食管制度を通してこれが財政の負担となっていたので、米に将来の奄美農業を託したとは考えられない^①。現実には、1973年には奄美群島の農業生産額に占める米のシェアは3.1%に低下している。米が抜けると砂糖キビと畜産が残るが、実際に農業事

業費108億円はほとんどが、糖業と畜産に関連する事業に投下されている。まず農畜産物生産対策として50.4億円を投じ、主だった島に近代的な製糖工場が建設され、土地改良費37.7億円で農道整備、圃場整備、灌漑排水事業が行なわれた。

奄美群島にとって砂糖キビは、他農村地域の米に相当する基幹作物であるが、この作物は容量の高張る原料という難点を抱えている。米は収穫し脱穀すれば商品として出荷できるが、砂糖キビは製糖しないと商品価値が全くない。また製糖に関しても、近代的な分密工場は従来の含蜜糖（黒糖）工場と比べて生産ロットが大きいから、それに見合う量の原料が必要となるが、砂糖キビは搬送費用が高くつくから1つの島に原料を集約することが難しく、結局は各島に製糖工場を建てることになる。そうなると、島の工場では採算が合う操業度を達成するために、砂糖キビの増産に拍車をかける。奄美群島の砂糖キビの生産状況を見ると、1964年の収穫面積6,252ha、生産量44.9万tが、1969年には収穫面積9,526ha、生産量58.9万tに拡大し、確かに製糖業は順調に伸びた。ところがその頃をピークに砂糖キビの生産は減少に転じ、10ヵ年計画の最終年度にあたる1974年には収穫面積7,820ha、生産量53.5万tに低下した。砂糖は、将来性のある農産物であったのだろうか。

粗糖の輸入に対して政府は1959年から41.5/kg円の関税を課し、また1962年まで輸入数量制限品目に指定して国内産砂糖を保護した。しかし日本は1963年に国際収支を理由に貿易制限を行なうことができないガット11条国に移行し、それにともない粗糖は輸入数量制限が撤廃され、新たな保護措置が執られることになった。農業基本法（1961年制定）によって、政府は重要な農産物の需要及び生産の長期見通しを公表し（第八条）、その農産物の価格安定を図るために必要な施策を講ずること（第十一条）になっていたが、1964年3

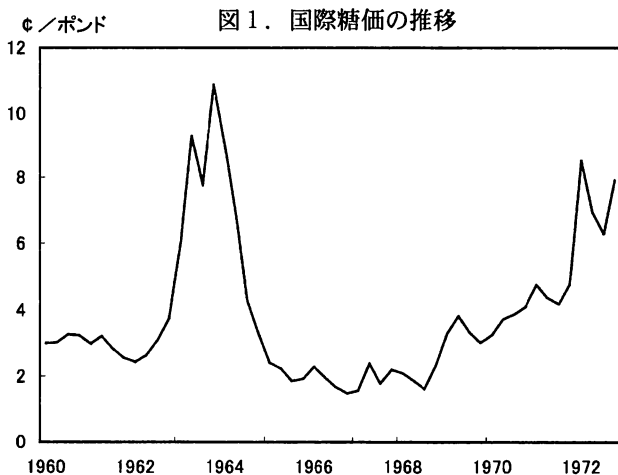
①1968年時点で逆ザヤや在庫米の管理に伴う食管制度の赤字はおよそ2,800億円、これは農林水産関係予算の4割を占めていた。戦後日本の食料・農業・生産』第3巻（Ⅲ）、北出俊昭編、(2004年、農林統計協会)の第1章・第2節、「食管制度と米価問題」より。

月に甘味資源特別措置法が制定され砂糖は重要な農産物の指定を受けた。

甘味資源特別措置法にもとづく、甘味資源の生産振興および価格安定措置は次の通りである。1つに生産振興策として、農林水産大臣は一定の条件を備えた砂糖キビや甜菜等の産地を生産振興地域に指定し、指定地域を受けた道府県の知事にその作物の生産振興計画を立てさせて、政府は振興計画を達成するための援助を行なうとした。生産振興計画に盛り込む内容は、目標とする作付面積や生産数量、土地改良やその他生産基盤整備、優良苗種の生産・普及、栽培技術の改善、農業経営の合理化、集荷および販売など流通の合理化策などである。また甘味資源の生産数量と工場の処理能力の整合性を確保するため、生産振興地域で製糖業を営むものは、工場新設の際に政府の承認を課した。2つに価格安定策また生産農家の所得保障措置として、砂糖の市価が政府の定める最低価格よりも下がった場合は、生産振興地域で栽培された甘味資源作物を最低生産者価格以上で購入し、それを原料として製造された砂糖を政府が適正な価格で購入できるとした。そして、甘味資源作物の最低生産者価格は、農業パリティ指数(農家が購入する肥料や農薬などの物価指数)を基準とするが、その他経済事情を斟酌して農家の生産意欲を損なわない水準に定めるとした。

甘味資源特別措置法に続いて、1965年6には「砂糖の価格安定等に関する法律」が制定された。この法律が制定される契機となったのは、キューバ危機による国際糖価の騰落である。国際的な粗糖の価格は1960年代の初頭はおよそ3¢/ポンドの水準で推移していたが、1962年10月にキューバ危機が発生すると国際糖価は暴騰し1963年末頃には10セントを超えたが、1964年に入ると一転して下落し1964年末には3¢を割り込んだ。わが国の砂糖自給率(沖縄産糖を含む)は約30%の水準にあったから、国際糖価の騰落が直ちに国内へ波及し国内の糖価を乱高下させた。国内の糖価が限度を超えて安くなったときに、甘味資源特別措置法によって政府が国内産糖を買い入れることで糖価の安定を図ることにはなっていたが、国際糖価の騰落が直に国内市場に波及

しない仕組みを設ける必要性が認識され、この法律が制定された。



この法律は糖価安定事業団を設立し、粗糖の輸入に事業団を介在させることで粗糖の輸入価格を一定の幅に抑え、国内における糖価の安定を図る仕組みがとられた。その仕組みの概略を説明すると、まず政府は毎年度(10月1日～翌年9月31日までの砂糖年度)、国際糖価の通常の変動の上限と下限を基準に、安定上限価格と安定下限価格を決める。同時に、ある一定期間の国際糖価の平均価格に運賃やその他費用を加算した平均輸入価格と、甘味資源栽培農家や製糖企業の生産意欲を減退させず、しかしながら合理化を促すような国内産糖合理化目標価格も決める。国内産糖合理化目標価格は、後で説明するように精糖企業に対する事業団の粗糖売り渡し価格となるが、これは安定上限価格と下限価格の間に設定される。

そして、もし粗糖の平均輸入価格が安定上限価格よりも高くなった場合は、事業団は輸入業者から粗糖を平均輸入価格で買取り、国内産糖合理化目標価格(正確には一定の調整を施した上で)で売り戻す。これは粗糖を輸入する

精糖企業に対して平均輸入価格と合理化目標価格の差額を補助することになるが、これによって国内の糖価が高騰することを防ぐ。さらに国際糖価が高騰したときには、トン当たり41,500円課されている関税を減額し、国内の糖価の高騰を抑えることも定められた。逆に、平均輸入価格が国内産糖合理化目標価格よりも低くなった場合も、事業団は輸入業者から粗糖を平均輸入価格で買い入れて、合理化目標価格で売り戻す。これは輸入業者に課徴金を課すことを意味するが、これによって安い輸入糖が甘味資源栽培農家や製糖企業に悪影響を及ぼすことを防ぐ。平均輸入価格が、安定上限価格と国内産糖合理化目標価格の間にあるときは、事業団は輸入糖を買取らない。

それに加えてこの法律は、国内産粗糖についても事業団に買入れと売戻しを行なわせ、甘味資源栽培農家の所得安定と製糖工場の操業を保障した。その仕組みとは、まず事業団は甘味資源特別措置法と同様に、生産振興地域で栽培された甘味資源作物を最低生産者価格以上で購入し、それを原料に製造された国内産糖を当該地域の指定製糖工場から買取る。栽培農家に支払われる最低生産者価格は、農業パリティ指数を基準に算出されるが、それに物価やその他の経済事情を斟酌し甘味資源作物の再生産を確保する水準、即ち栽培農家が生産意欲を減退させない水準に農林水産省が定める。事業団が指定製糖工場から買い取る粗糖の価格は、原料費に標準的な製糖費用を加え、さらにその他経済事情を斟酌して決定し、それを国内産糖合理化目標価格で精糖企業に売り戻した。国内産粗糖の価格は合理化目標価格よりも高いから、事業団はその差額を補助金として指定製糖工場に与えたことになる。この補助金の原資として、政府は事業団に交付金を交付することになっていたが、粗糖の輸入に介入して事業団は利益を得ていたので、その利益が実質的に甘味資源栽培農家や指定製糖工場への補助金の原資となった。

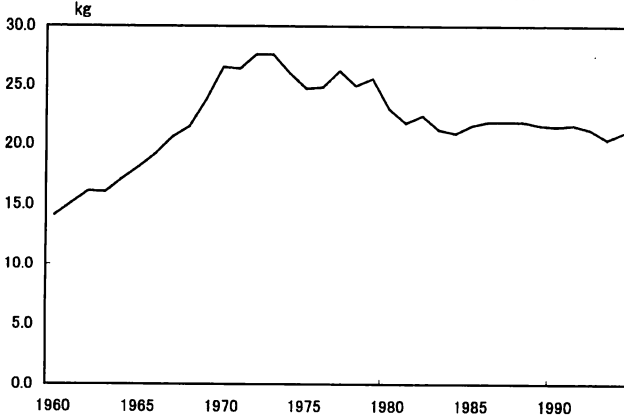
さて、奄美群島も甜菜^①の産地である北海道と同様に甘味資源の生産振興地域に指定され、甘味資源特別措置法と砂糖価格安定等に関する法律に守られて、製糖業の振興と栽培農家の保護が図られた。甘味資源特別措置法では、指

定を受けた地域の知事に生産振興計画を作成させ、政府はその計画を達成するため必要な援助に努めることになっていたが、奄美群島の場合は奄美群島振興特別措置法を根拠に予算を確保し、糖業振興の事業を強力に実施した。このように見ていくと、奄美群島の糖業に対する一連の措置は次のように整理することができようか。海外の安い資源を利用する加工貿易型の工業化によって高度成長を達成するとき、自由貿易は必然の流れとなるが、国際競争力の弱いわが国の農業はダメージを受ける。そこで、農業基本法を制定して農業の合理化を進めながらも、自由化の影響が大きい作物は重要な農産物に指定して保護を行なった。北海道の甜菜とともに奄美群島の砂糖キビも重要な農産物として指定され、甘味資源特別措置や砂糖の価格安定等に関する法律を根拠とする保護を受けることになるが、奄美群島の場合は奄美群島振興特別措置法で保護策の予算処置を行い、糖業振興を強力に推進した。

1969年に策定された奄美群島復興10ヵ年計画は、「奄美群島の亜熱帯的特性を最大限活用して、主要産業の育成をはかる」こと基本方針に掲げ、砂糖キビを基本にそえて畜産などを配する営農形態を確立することで奄美の筆頭産業である農業の振興をはかるとした。しかし、既に国産の砂糖が手厚い保護を受けていたことを踏まえれば、奄美群島の亜熱帯的特性に合った作物として砂糖キビに将来性があると認めたというよりも、砂糖キビに対しては農業基本法が定める振興策や保護策が執れるということが、糖業に対して傾斜的に振興資金が投入された本当の理由ではないかと思われる。国民の1人当たりの砂糖消費量は、戦後継続して増加したが1970年代初頭にピークに達し、その後は減少に転じる。総消費量は人口増加によってしばらくは伸びたが、それも1975年頃には減少に転じた。また、1960年代半ばからわが国の貿易収支は黒字基調となり、農産物に対する輸入自由化の要求が益々強くなる。総需

-
- ①ブドウ糖の原料となる甘藷や馬鈴薯を除くと、奄美群島が復帰するまで北海道の甜菜が唯一の国内甘味資源であるが、葉が飼料になり、また連作障害を防ぐ輪作の1つ作物としても重要であったため、政府は砂糖の輸入に高関税を課すとともに輸入数量制限品目に指定し甜菜を保護した。

図2. 国民1人当たり砂糖消費量(年間)



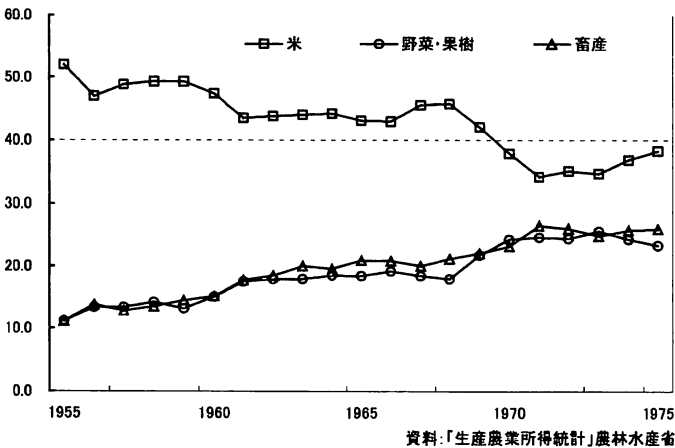
資料:「食糧需給表」農林水産省

要が減少するなかで、農産物輸入自由化の流れが強くなった1970年代初頭に、わが国の製糖業は斜陽化したとみなす事ができる。それに符合するように、1974年に実施された振興計画の改訂では、産業振興(実質は糖業振興)に対する事業費は削減され、産業基盤整備に資金が充当された(表9参照)。

最後に、砂糖キビに次いで事業費が投下された畜産(主に肉牛)について述べる。1964年に策定された5ヵ年計画では、畜産振興に充てる予算は3.3億円、これは産業振興費86.8億円の僅か3.8%で、糖業関係事業費のおよそ10分の1に過ぎない。ところが、1969年に策定された10ヵ年計画になると、畜産振興に79.7億円の事業費が計上され、これは産業振興費190.6億円の41.8%を占め、畜産のウエイトはかなり高まった。その効果もあって、奄美群島の農業産出額に占める畜産の構成比は、1963年～1973年までの10年間に19.3%から28.8%へ上昇した。全国的に農林水産省は畜産品や果樹・蔬菜を選挙的拡大品目と位置づけ生産拡大を図っていたが、農業総産出額に占める畜産の構成比は同10年間に20%から24.8%への上昇にとどまったから、奄美群島の畜産振興はかなりの成果を挙げたといえる。食生活の洋風化にともなって国民の1人

当たり牛肉の消費量は増加し、1960年から1970年までの10年間をみると1.5kgから3kgへ倍増している。しかも、牛肉は1991年まで輸入制限品目であったから、消費の増加はほとんど国産牛で賄われた。その恩恵を奄美群島も受けたことになるが、振興計画に記されているように畜産はあくまでも砂糖キビの副次的な農産物であって、奄美群島の経済を底上げするような力はなかった。

図3. 全国農業総産出額に占める主要作物の構成比



III. 奄美群島振興計画の成果と評価

奄美群島振興計画の目標は、産業を振興し鹿児島本土との所得格差を是正することにあったから、計画期間中に奄美群島の産業がどのように発展したのか確認することから始めよう。奄美群島の経済活動別総生産(名目)は、1963年～1973年の10年間に年平均16%で経済成長を遂げて、総生産額は165億円から729億円に拡大した(表11参照)。経済企画庁の国民所得統計のデフレーターを用いて計算すると、実質経済成長率は8.7%になり、これは同期間のわが国の実質成長率8.8%にほぼ等しい。ただし、1960年～1975年までの期間に

ついて、わが国の就業者総数は20.7%増加し、奄美群島の就業者は22.4%も減少したから(表12参照)、1人当たりの所得の伸び率は奄美群島がはるかに高い。

就業者が減少するなかで高い経済成長率を達成しており、振興事業が効果を発揮したとみることもできる。しかし、産業別にみていくと、産業振興事業費の95.6%(農林業に93.2%)が投下された第1次産業の伸びが低く、生産総額に占めるシェアは35.2%から16.1%に低下し、就業者も1960~1975年の間に70%も減少した。また、1973年の農業生産額の半分が砂糖キビであるが、その価格は甘味資源特別措置法や砂糖の価格安定等に関する法律によって、栽培農家を保護するために行政が定めて価格である。すでに述べたように奄美群島振興計画における産業振興事業は、米を砂糖キビに置き換えて、農業基本法のアイデアを奄美群島振興特別措置法が予算処置したと看做すことができる。その農業基本法が目指す農業は、合理化と余剰労働者の他産業への移動によって1人当たりの生産額を高め、他産業との所得格差がない産業にすることであった。1人当たりの農業所得が上昇したという点においては、産業振興事業は目的を達成したともいえる。しかし、その所得が保護によるものであり、また農業以外に産業がない島々では離農は島を離れることであったから、所得格差の緩和と引き換えに新たな過疎^①という問題に島々は直面することになる(表13参照)。

振興計画の期間に奄美群島の産業振興に大きく貢献した産業は伝統産業である大島紬である。表11の製造業の欄には奄美の二大特産品である砂糖と大島紬が含まれており、大島紬のシェアは明らかではないが、製造業に占める大島紬の割合は1960年代後期で6~7割といわれる^②。さて、大島紬に対する

①一全総において地方から都市への労働力の移動は、地域間の1人当たり所得の格差を是正し、また工業部門へ労働力を供給することで所得倍増に貢献するという一方で、プラスの評価を得ていた。しかし、1969年5月に策定された新全総では、過密過疎が大きな課題として取り上げられることになる。

②『大島紬織物業の研究』金原達夫著、1985年、多賀出版。

表 11. 奄美群島・産業別生産額及び所得格差

単位：(百万円、%)

	1963年		1968年		1973年	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
総 額	16,503	100.0	33,431	100.0	72,945	100.0
第1次産業	5,806	35.2	7,076	21.2	11,766	16.1
農 業	4,532	27.5	5,622	16.8	8,605	11.8
林業・狩猟業	937	5.7	1,032	3.1	1,930	2.6
第2次産業	3,257	19.7	9,601	28.7	22,702	31.1
建 設 業	1,360	8.2	3,181	9.5	8,152	11.2
製 造 業	1,843	11.2	6,288	18.8	14,289	19.6
第3次産業	7,394	44.8	16,754	50.1	38,476	52.8
人口1人当たりの所得格差 (鹿児島県=100)	79.2		83.5		81.1	

出所：「奄美群島復興・振興の成果」1975年、鹿児島県庁

振興事業費は2.4億円、総事業費の1.7%が投入されただけであるが、その生産反数は1963年～1973年までの10年間で12万9千反から28万2千反へと2倍以上増加し、物価上昇による嵩上げもあるが出荷額は26億9千万円から159億4千万円に伸びた。表12が示すように1960年代に製造業に従事する者が著しく増加しているが、これは奄美産の大島紬が泥染など伝統的な細かい人手を要する工程に従って生産されるため、生産反数の増加が就業者（主に女性）の増加に結びついたからである。また、大島紬は名瀬市を中心に展開されている産業ではあるが、機織などで農村の主婦にも副業の機会を与え、農村人の流出を緩和したともいわれる。

さて、奄美群島振興計画の成果は、鹿児島本土との所得格差を是正するという目標からすると、必ずしも満足すべきものではない。しかし、糖業と大島餅しか特産物がない地域で、高度経済成長期に所得格差を拡大させなかったのは、評価すべきである。目標の達成度よりも目を向けるべき大きな問題は、政府や地元が奄美群島の振興に関して明確なビジョンを持って、計画の策定に携わったかという点である。糖業が群島の主要産業であることは確かであるが、その将来性を見込んで資金が投下されたのかどうかは明らかでな

高度経済成長と奄美群島振興計画(大城 郁寛)

い。また、産業振興が最優先の課題でありながら、産業基盤整備と称して運輸関連のインフラ整備に傾斜していくが、そのインフラがどのような産業に結びつくのか描かれてはいない。そのようにビジョンが明確に示されないなかで、事業が実施されていったことが振興計画の大きな問題であったといえる。

表12. 奄美群島の就業者数

	1955年	1960年	1965年	1970年	1975年
就業総数	97,928	87,758	76,704	73,795	68,063
第1次産業	74,899	54,646	35,464	25,468	16,939
農業	71,857	51,945	33,934	24,262	15,638
林業・狩猟業	1,769	1,200	631	537	442
漁業・水産業	1,273	1,501	899	669	859
第2次産業	6,486	15,470	22,090	26,384	26,173
鉱業	56	149	349	72	110
建設業	2,316	5,059	5,279	4,197	4,936
製造業	4,114	10,262	16,462	22,115	21,127
第3次産業	16,535	17,626	19,096	21,935	24,804
卸売・小売業	6,017	6,587	6,736	7,315	8,660
金融・保険・不動産	273	328	491	517	674
運輸・通信	2,234	2,126	2,433	2,578	2,916
電気・ガス		174	242	351	325
サービス業	5,453	5,930	6,516	7,768	8,867
公務	2,558	2,481	2,678	3,406	3,362
分類不能	2	16	54	8	147

資料：「国勢調査報告書」

奄美群島の人口

総数	1955年	1960年	1965年	1970年	1975年
大島本島	103,907	100,247	94,348	87,674	85,171
名瀬市	41,486	42,539	44,111	44,491	46,335
喜界島	16,037	14,738	14,231	12,725	11,464
徳之島	50,932	48,644	45,662	38,409	35,391
沖永良部島	26,636	25,062	22,049	18,210	16,882
与論島	7,851	7,792	7,181	7,096	6,971
奄美群島計	205,363	196,483	183,471	164,114	155,879
鹿児島県	2,044,112	1,963,104	1,853,541	1,729,150	1,723,902

資料：「国勢調査報告書」

参考資料

1. 浅井良夫「「身長期経済計画」と高度成長初期の経済・産業政策」、成城大学経済研究所・研究報告25号、2000年
2. 経済審議会編『国民所得倍增計画 中間検討報告』、大蔵省印刷局、1964年
3. エコノミスト編集部編『高度成長期への証言』、日本経済評論社、1999年
4. 大来佐武郎著『所得倍增計画の解説』、日本経済新聞社、1960年
5. 鹿児島県立短期大学地域研究所編『奄美群島の経済社会の変容』、鹿児島県立短期大学、1999年
6. 経済企画庁総合計画局編『日本の社会資本』、東洋経済新報社、1998年
7. 小倉武一著『日本の農政』、岩波書店、1965年
8. 香西泰著『高度成長の時代』、日本経済新聞社、2001年
9. 国土計画協会編『日本の国土総合開発計画』、東洋経済新報社、1963年
10. 本間義人著『国土計画の思想』、日本経済評論社、1993年
11. 下河辺淳『戦後国土計画への証言』、日本経済評論社、2000年
12. 渋谷義行「戦後日本の「国土開発」「地域開発」政策資料について」、『びぶろす』第30巻、1979年
13. 戦後日本の食糧・農業・農村編集委員会編『高度経済成長期 Ⅲ』、農林統計協会、2004年
14. 総合政策研究会著、土屋清・大来佐武郎監修『日本の地域開発』、ダイヤモンド社、1965年
15. 竹内雅彦著「奄美群島の振興」、『地方自治』480号、482号、484号、1988年
16. 中村隆英著『日本経済 第3版』、東京大学出版会、1994年
17. 日本地域開発センター編『日本の地域開発』、東洋経済新報社、1967年
18. 藤井信幸著『地域開発の来歴』、日本経済評論社、2004年
19. 御厨貴・中村隆英編『宮沢喜一回顧録』、岩波書店、2005年
20. 皆村武一著『戦後奄美経済社会論』、日本経済評論社、2003年
21. 宮崎勇著『証言戦後日本経済』、岩波書店、2005年