

# 琉球大学学術リポジトリ

## 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—

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	<a href="https://doi.org/10.24564/0002005253">https://doi.org/10.24564/0002005253</a>

# 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—

The Policy to Underdeveloped area in Japan  
at the Post war recovery decade —Case study of Amami Islands—

大 城 郁 寛 (教授)

Ikuhiro Oshiro

## I. はじめに

1953年8月、朝鮮戦争の休戦調停のため朝鮮半島を訪ねたダレス米国務長官は東京に立ち寄り、奄美群島の返還方針を発表し、同年12月に群島は本土に復帰した。その後群島では、立遅れた社会資本の整備と経済復興・発展を目的に特別措置法が施行され、復興計画（1954～1963年）、振興計画（1964～1973年）、第1～3次振興開発計画（1974～2003年）と50年にわたって地域振興事業が実施された。現在は、特別措置法を5年延長して奄美群島振興開発計画（2004～2008年）が進行中であるが、2003年までの50年間の事業費は累計で1兆8,273億円に及んでいる。

さて、沖縄は奄美群島に遅れること19年後の1972年に復帰を果たし、奄美群島と同様に特別措置法が施行され、1972～2001年まで第1～3次振興開発計画が実施された。この30年間に沖縄に投じられた事業費は、累計で6兆7,500億円に達している。奄美群島の人口がこの50年間で20万人余から13万人に減少し、沖縄県の人口が96万人から132万人に増加しているため、単純に頭割りで投資額の規模を比較することはできないが、50年と30年という期間の長さを勘案しても、その人口規模から判断して奄美群島にかなりの資金が投じられたといえよう。

ところで、1960年代後半になって沖縄返還が現実味をおびるようになると、奄美群島で実施されている復興または振興事業に対する関心が高まり、沖縄から調査のため視察団などが派遣されている。それを綴った報告書も2,3残っており、琉球政府が復帰を控え振興策を練る段階で、奄美の事例が参考にさ

---

この論文は、科研費（課題番号16530181）による成果である。

れたと思われる。また、もう一方の当事者である日本政府においても、人口規模や米軍基地の存在などの違いはあるが、南西諸島に属し気候風土がよく似た地域であること、製糖業に依存する島々の経済など、類似点の多い奄美の経験が沖縄振興開発に活かされたと考えられる。

沖縄の復帰30年をふり返って見ると、社会資本は目覚しく整備されたが、当初目標とした産業振興による本土との格差の是正は十分な成果を挙げる事ができなかった。しかし、社会資本の整備が格差是正に必ずしも結びつかないことは、奄美群島が10年の復興事業計画を終えた段階で強く認識されたことでもある。社会資本整備に格差是正も託したのであれば、事業費の92.3%が公共事業に投じられた沖縄振興開発計画は問題を含んでいたといえよう。本稿では、奄美群島で実施された復興計画を検証することで、沖縄振興開発計画のルーツを明らかにしたい。

## II. 終戦後の地域開発と離島振興法

### II-1. 終戦後の経済的混乱

太平洋戦争による国富の被害率はおよそ25%といわれ、終戦後わが国は様々な経済問題を抱えた。1つに、戦時中は治山治水が疎かになり、台風や大雨で河川の堤防が決壊し大災害が発生した。一例を挙げると、1945年9月の枕崎台風では死者・行方不明者3,800人、また北上川では47年、48年に2年続いて台風に襲われたが、そのときの大雨で堤防が決壊し数百名の死者・行方不明者がでた。家屋倒壊などの被害も甚大で、全国の風水害による損害を国民所得比でみると昭和22年が8.45%、23年が8.56%、24年が5.90%、25年が6.71%に達した。2つに、600万人ともいわれる外地からの引揚者によって人口が急増し、食糧と住宅が極度に不足した。大戦をはさんだ25年間の男女15歳の体重で食糧の状況をみると、図1が示すように1930年以降増加傾向にあった体重は1940年から減少を始め、1947年には戦前のピークと比較すると男は4.5kg、女が1.7kg軽くなっている。体重が戦前のレベルに戻るのには、米の豊作が

続き食糧事情が好転した1955年頃になってからである。

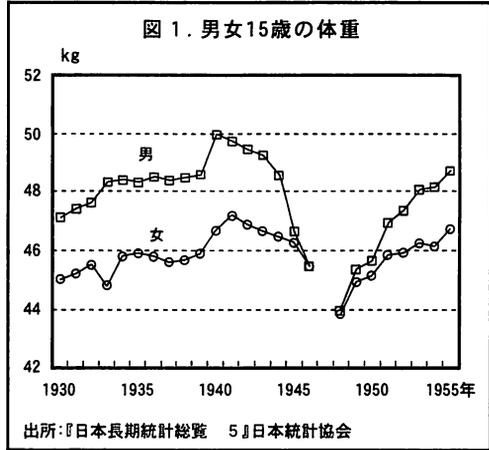
住宅については、戦争で建築物の25%が破壊されたこと、また外地から多数の引揚者があったことを考えれば、その不足の程度は大よその察しはつく。ちなみに、1948年のわが国の住宅数は1,391万件を数えたが、住宅に居住する普通世帯数は1,547万件もあった。

3つめに、エネルギー問題がある。当時の主要な燃料であった石炭は、1940年には国内出炭が5,631万トン、輸入

が5,167万トン、合計で10,800万トンが国内に供給されていた。しかし終戦とともに輸入が途絶え、国内についても鉱夫として投入されていた朝鮮や中国からの人夫、英米の戦争捕虜が炭鉱から開放されたため、出炭量は3,000万トン以下に落ち込んだ。

4つに、企業活動の麻痺や軍解体によって多数の失業者が出た。国勢調査によると、1947年の労働力人口は3,432万人、就業者が3,365万人、完全失業率は1.9%と高くはないが、実際はもっと実質的失業者が多数存在していたと考えられる。1940年と1947年の産業別就業者数を比較してみると、第1次産業が1,439万人→1,781万人へ増加、第2次産業は844万人→740万人へ減少、第3次産業が943万人→761万人に減少しており、戦前は都市で第2次、または第3次産業に従事していた労働者の多くが田舎に戻り、不本意ながら農夫または漁夫として滞留していたものと思われる。

5つに、悪性インフレの発生である。戦前を基準とした東京都の小売物価指数(1934~1936年=1)は、1946年=18.93、1947年=50.99、1948年=149.6、1949



年=243.4、と凄まじく上昇した。政府関係者の脳裏には、1ヶ月で物価が300倍に上昇した第1次大戦後ドイツのスーパー・インフレが浮かんだといわれる。あとで触れるように、このインフレーションはきわめて緊縮的なドッジラインを招くことになる。

## II-2. 経済安定本部の誕生

1920年代までわが国は、自由貿易に依存した統制の少ない自由主義的な経済体制をとっていた(岡崎1993)。しかし、1929年に世界恐慌が始まるとわが国を取り巻く状況は大きく悪化し、それまでの経済体制が大きく揺らぐことになる。まず世界的な不況によって、国際貿易が萎縮した。1929年を100とした指数でみると、1934年の世界貿易は数量が78.2、価格が43.5に低下し、結果として貿易額は3分の1に縮小した。1929年と1931年のわが国の貿易額を比較すると、輸出が21.5億円から11.5億円へ、輸入は22.2億円が12.4億円へとほぼ半減している。そのような状況で多くの国が輸出を確保するために通貨切下げ競争を展開し、円も対ドルで1931年の49.38\$ (100円当り)が1933年には31.25\$まで減価した。しかし通貨の切下げ競争は、1930年における米国のホーレイ・スムート関税法、英国の1931年の保護関税、1932年のオタワ会議が示すように、米英の主要国が自国経済を保護するために経済のブロック化を進めることにつながった。

この閉塞的な状況を打破するため、わが国は満州での権益を拡大しようと1931年9月に満州事変をおこし、1932年3月に満州国を建国させる。このような侵略行為は当然に国際的な批判を浴び、結局1933年にわが国は国際連盟から脱退し、ますます国際社会から孤立するようになる。

1920年以降の長引く不況と国際的に孤立するなかで、ドイツの統制経済やソビエトの計画経済の影響を受けて、陸軍と革新官僚を中心に自由主義経済から脱却し、内外地(いわゆる日満支)を計画的に開発して戦略物資を確保し、国力増強を図る統制経済的な動きが強まる。1936年2月の2.26事件によっ

て軍部が実質的に政権を掌握すると、1937年11月に企画院が設置されたことが示すように、その動きは一挙に加速した。企画院は内閣の調査局と資源局を併合して設けられ、物資動員計画によって利用可能な労働力を含む資源や物資をできる限り軍事目的に供すること、中長期的な経済計画を策定して戦略的な産業を育成増強することを業務とした。

短期的な物資動員については国家総動員法等も施工され、かなり成果をあげたといわれる。例えば、1935年には実質国民総生産166億円のうち107億円が個人消費に充てられたが、1940年には総生産208億円のうちの97億円しか消費に支出されていない(中村1971)。しかし中長期的な戦略物資の増産については、貿易の制約などもあって十分な成果を上げることができなかった。そうこうしている間に太平洋戦争が始まると、工場と人口の都市圏集中が防空に関して問題となり、企画院が空襲による被害を少なくするため工場の地方分散、都市地区での学校規制等を企画した。その後、戦局の悪化に対応して1943年には企画院と商工省が合併して軍需省を設ける機構改革が行なわれ、企画院が担っていた国土計画の事務は内務省国土局に移管された。国土局は、全国各地の工場建設適地を調査して地方計画を策定し、四大工業地帯からの工場分散を図ったが、効果が出ぬまま敗戦を迎えた。1947年にGHQの命令で内務省は、地方局が自治省、国土局が建設省、そして警保局は法務省と国家公安委員会へと解体された。それに伴い、都府県計画と地方計画(いくつかの都府県にまたがる開発計画)の業務は建設省の所管となったが、内務省が担っていた国土計画(全国計画)は1946年8月に設置された経済安定本部に移管された。

経済安定本部は、GHQの要請によって設置された暫定的な機関であるが、その主な任務の1つがインフレ沈静であった。上でも触れたように終戦直後のわが国は多くの経済問題を抱えていたが、インフレーションの沈静は経済運営を軌道に載せるうえで最重要な課題であった。1951年9月の独立まで、GHQは日本政府を介した間接統治を実施していたが、当初の日本政府は戦時中の

手法を引き継いで価格統制によってインフレの抑制を図った。しかし、戦争によって民生品の供給が落ち込んでいる中で、戦時中から抑圧されていた待機通貨、それと戦後になって軍需工場に対する政府債務の支払い、軍需工場の解雇手当や、兵士に対する復員手当として紙幣が散布されたため、価格統制は結局ヤミ市場を生み出すだけでインフレを抑えることはできなかった。そこで、経済の安定復興が軌道に乗るまでということで、総理大臣が総裁を、国務大臣が総務長官を兼任し、重要な物資の割当・配給・生産に関する命令、隠匿物資の摘発、国が実施する公共事業の編成など、各省庁に優越する権限が与えられた経済安定本部が設けられた。

基本的にインフレは財貨と貨幣の相対的關係であるから、財貨の供給を増やし、貨幣供給を抑えると、インフレは終息する。まず財貨の供給を鉱工業総合指数(1934年=100)で見ると、戦争による生産設備や輸送施設の破壊、社会経済の混乱によって、1946年=30.7、47年=37.4、48年=54.6となっており、生産活動は向上の途上にはあったが戦前の3分の1から半分の水準に止まった。その一方で、日銀券流通高(年末)は1946年が934億円、1947年が2,191億円、1948年が3,553億円と急増していた。政府は流通する貨幣を削減するため、1946年2月に緊急金融措置令を出して旧円貯金の封鎖と新円発行、預金引出の制限を実施した。その結果、購買力が封殺されてインフレは一時沈静化した。しかし、1947年1月から復興金融金庫が石炭、鉄鋼、化学肥料などの重要産業への融資を始めたが、その資金の多くを復興債の日銀引受によって調達したこと、また物価安定のため安く設定した公定価格と供給価格の差を価格補給金として政府が企業に補填したから、再び貨幣の増発が始まりインフレが再燃した。結局、財政と金融を介した需要の抑制は、1949年にGHQが実施した単一為替レートの設定、均衡予算を内容とするドッジ安定政策を待つことになる。

一方、供給の拡大については、東大教授有沢広巳の提案による傾斜生産方式が採用された。傾斜生産方式とは、GHQの援助で輸入した重油を鉄鋼業に投

入して鉄鋼を増産し、その鉄鋼を重点的に炭鉱に投入して石炭を増産、増産した石炭を再び鉄鋼業に投入するというようにスパイラル的に鉄鋼と石炭の増産を図り、それがある水準に達したとき増産された石炭や鉄鋼を次第に化学肥料、電力、造船など他の基幹部門に回し、全体として生産復興を図る構想であった(中村1994)。鉄鉱石については貯鉱で当面は賄えるが、石炭については竹が坑内のトロッコのレールとして代用されている炭鉱もあって、鋼材の不足が出炭の妨げになっているというのが、傾斜生産方式が採用された背景にある。

### II-3. 国内資源開発による経済復興

貿易がGHQの統制を受けている状況では、経済復興は国内資源の開発に頼らなくてはならなかった。その関連で、資源開発型の国土または地域開発画が試みられ、それを象徴するプロジェクトが北海道の開発、そして河川総合開発である。

北海道の開発には、前史がある。わが国の特定地域の開発は明治期の北海道拓殖に始まるが、その目的はロシアの南下に対する防衛、旧士族の授産、増加した人口の収容、開拓による農水産物等の食糧増産や原材料供給にあった。明治から昭和までに、明治4年の開拓使10ヶ年計画、明治34年道庁10ヶ年計画、第1期北海道拓殖事業計画(明治43年～昭和元年)、第2期北海道拓殖事業計画(昭和2年～昭和21年)と、多くの計画が策定され実施された。これら計画は本土からの入植が最重要課題とされ、事業内容も開墾地の準備や開墾地への交通施設や運輸機関の整備に重点がおかれた。しかし、日清、日露戦争、満州事変などによって台湾、朝鮮半島、満州国と支配地を拡大するにつれて政府の関心が外地開拓に向かい、北海道への資金投入は尻すぼみとなった。北海道は米が取れなかったこと、資源も水産物や材木、せいぜい石炭が中心で原油のような戦略物資が産出されなかったことが、政府の関心を失う理由になったといわれる。

ところが、敗戦によって植民地を失うと北海道は再び注目を集め、開発の機運が高まる。1950年に国土総合開発法が制定されたときに、北海道をその対象地域から外し北海道開発法を別途制定したことが、政府の北海道に対する期待の高さを如実に示している。当時の増田国務大臣は、「他の三つの島と比較いたしまして、その内容が非常に違うのでありまして、明治二十七年ごろまでは北海道の開発に日本全体が非常に努力したのでありますが、海外発展といったような傾向になりましてあとは、北海道はどちらかと申しますと、多少遺棄されたと申すとあるいは御幣があるかもしれませんが、忘れられたような形になっておるのであります。北海道に賦存する各種資源を開発しておる程度が内地に比べますと、格段の相違がある次第でありまして、様態が非常に違う」と北海道開発法制定の必要性を説明している。そして、資源開発の見地から北海道はわが国のセミコロニーであり、他都府県とは異なった扱いが必要であると述べ、北海道開発を総合的に進めるため、開発計画の調査立案、事業の実施に関する事務の調整及び推進に当る省庁として総理府の外局として北海道開発庁の設置が定められた。

もう1つの河川総合開発の場合は、事情がさらに込み入っている。GHQの要請で経済安定本部が設けられたことは上で述べたが、GHQ民生局のなかに若いニューディーラーが多数含まれていたといわれる。また経済安定本部の内部にも米国のTVAをモデルに、水力発電や水田の開発、風水害対策として多目的ダムを建設し、河川を総合的に開発する河川総合開発計画の動きがあった。当時の厳しい財政事情から公共事業を企画する安定本部、予算をつける大蔵省は、水量の豊富さから水力発電の適地として注目されていた只見川、台風による大雨で堤防が決壊し、甚大な被害を出した北上川の2河川を開発地域として内々に絞り込んでいた。経済安定本部は財政資金を効果的に投下するため、特別立法で河川総合開発を実施しようと試みた。しかし、地方計画を担当する建設省と意見が異なり、結局1952年に国土総合開発法を改定することで河川総合開発を行うことに落ち着いた。

改定の内容を説明する前に、国土総合開発法について触れておく必要がある。国土総合開発法は、国土開発を計画的かつ総合的に推進するため1950年5月に制定された。この法律では、4つの開発計画、すなわち国（経済安定本部）が策定する全国総合開発計画、国が指定する地域について都府県が策定する特定地域総合開発計画、開発地域が多数の都府県にまたがる場合に、関係する都府県の協議機構が策定する地方総合開発計画、そして都府県が策定する都府県総合開発計画（北海道を除く）が規定されていた。

この法律の1つの問題は、計画を策定することが目的となっていて、計画を実施するための措置が弱いことである。実施に関する項目としては、せいぜい都府県が特定地域総合開発計画を実行する場合に、政府が特例として補助金を交付し、その他必要と認める措置を講ずることができるという条文だけであった。河川総合開発をめぐる1952年の改定では、まさにその点に関して、特に重要と認められる河川を含む特定地域等については国土総合開発審議会のなかに特別委員会を設け、特定地域総合開発計画とその実施に関する必要事項を調査審議すること、また政府はその計画を実施するために必要な資金の確保を図り、財政の許す範囲において予算に計上することを努めるということが盛り込まれ、特定地域総合開発計画を実施に移す手段が強化されたのである。

この法律のもう1つの問題は、次の点である。4つの計画体系から、政府が全国総合開発計画で国土開発のグランド・デザインを示し、その下に特定地域、都府県、より広域的な地方総合開発計画を整合的に位置づけるとの印象を受ける。しかし実際は、経済安定本部が特定地域総合開発計画で河川総合開発を目論み、建設省は都府県総合開発計画で後進地域の開発を目指しており、国土全体を視野にいたれた総合的な計画を策定するという状況ではなかった。「国土総合開発計画」という計画は国土総合開発法の条文作りが始まったとき、この法律の体裁を整えるため内閣法制局が付け加えたといわれる（御厨1988）。それを裏付けるように、特定地域総合開発計画の地域指定に関する

基準が1951年3月に定められ、特定地域総合開発が動き出すが、全国総合開発計画が策定されるのは1962年になってからである。

さて、国土のグランド・デザインが示されていないことが災いした。特定地域総合開発の地域指定は資金投下の効率性、すなわち資源開発、産業振興、国土保全、災害防除等の項目で投下資金に対して効果が大きな事業を選択することになったが、具体的な事業を選択する段階になると全国の51地域から申請があり、地方選出の国会議員を巻き込んだ激しい陳情合戦が繰り広げられた。国土総合開発審議会はようやく19地域に絞り込んだが、それでも指定を受けた地域は国土面積の約4分の1に達し、特定地域総合開発計画は頓挫することになった。結局、只見川、北上川の開発は1952年に制定された電源開発促進法によって、地域開発ではなく電源開発として実行に移された。

#### II-4. 東西冷戦と国土開発方針の転換

今まで述べてきたように、1951年に独立を果たすまでの国土開発は、自由貿易の路が閉ざされているため、国内資源の開発によって戦後復興を果たすことが基本方針であった。当時の占領軍の対日政策は非軍事化と民主化に重点がおかれ、平和憲法制定による軍備の放棄、軍国主義者の官公職追放、重化学工業の抑制と戦争賠償として重化学工業関連設備の国外への移設、財閥解体、農地改革など一連の政策が実施された。一時期は、日本を農業国、せいぜい繊維産業程度の軽工業に止めることを占領軍は計画していたといわれる。ところが、1946年3月のチャーチルの有名な「鉄のカーテン」演説に始まり、1947年のマーシャル・プラン発表、1948のベルリン封鎖と東西冷戦が激化すると、米国の日本に対する態度は次第に軟化し、1949年10月の中華人民共和国成立、そして翌年6月の朝鮮戦争勃発は対日基本方針を完全に転換させることになった。朝鮮戦争はドッジ・ラインによって落ち込んだ日本経済を特需で救い上げただけでなく、休戦後も米国は日本をアジアにおける西側陣営の盾として位置づけ、政治的には自衛隊の創設を求め、経済的には国力増

強のための工業化、そのために必須となる自由貿易を認めることになった。1953年10月に日本はガット準加盟国に承認され、1955年6月に正式加盟となったが、反対する多くの国々を説得したのは米国であった(池田1996)。

さて、自由貿易の再開は、国土開発の基本方針に重大な影響を与えた。食料や工業の原材料が自由に輸入できる海外市場が開かれたため、外貨をもたらす輸出産業さえ育成できれば資源問題は解消されるからである。わが国の貿易は、図2が示すように1949～51年にかけて急拡大した。また1950年代の商品構成は表1が示すように、輸入は終戦直後の食料難で構成比の高かった食料品の構成比が低下するなかで、原料及び原料用製品の比率が上昇している。輸出は、原料用製品と全製品(完成品)を合計すると輸出額の9割を占めるが、傾向としては全製品の比率が上昇し、原料用製品の比率低下が示すように加工貿易の程度が強まっている。

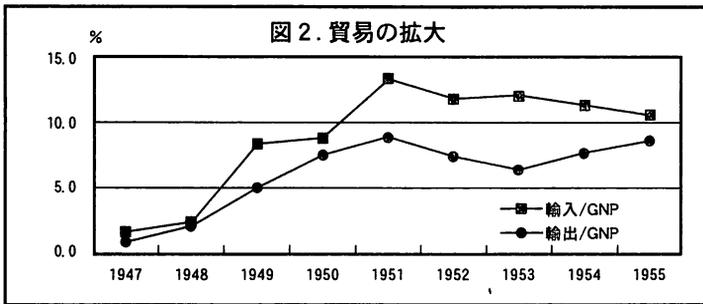


表1. 貿易構造の変化

単位(%)

		1950年	52年	54年	56年	58年	60年
食料品	輸入	33.5	32.1	29.7	20.1	19.1	13.9
	輸出	6.3	7.8	8.4	7.0	8.0	6.5
原料品	輸入	42.0	52.1	46.7	58.5	53.5	58.5
	輸出	2.9	3.0	2.9	4.0	2.8	2.9
原料用製品	輸入	6.3	6.6	10.3	10.7	8.9	11.9
	輸出	25.6	35.0	27.6	20.5	20.0	19.8
全製品	輸入	18.1	9.1	13.1	10.5	17.7	15.5
	輸出	64.4	52.6	60.9	68.1	68.8	70.4

出所: 大蔵省調

鳩山内閣のもと、1955年12月に「経済自立5ヵ年計画」(1956～60年)が策定されたが、この計画に当時の経済政策に関する基本方針が表れている。この計画では、特需に頼らずに国際収支をバランスさせること、急増する生産年齢人口(1954～1960年の6年間で717万人増加予想)に雇用の場を提供すること、この2つが最重要目標

となった。生活水準を下げずに雇用創出を行うとなると経済規模の拡大しか方策はなく、この計画では5年間の平均経済成長率を4.9%と設定していた。産業別の成長率は、第一次産業が3.2%、第二次産業が7.4%、第三次

表2. 国際収支

	輸出	輸入	貿易収支	広義の特需収入
1951年	1353.5	1645.3	-291.7	591.7
52年	1284.9	1692.3	-407.3	824.2
53年	1249.2	2043.1	-793.9	809.5
54年	1606.1	2035.7	-429.5	596.2
55年	2001.9	2021.9	-20.0	556.6

出所:『国際収支表』日本銀行

産業の4.2%を見込んでおり、工業が経済成長を牽引することになっていた。経済成長は原材料を含めて輸入を増加させるから、国際収支をバランスさせるためには輸出の増加が必要となる。そのために、産業の合理化が強力に推し進められた。すなわち、国内資源開発による輸入代替ではなく、輸出競争力を強化することで国際収支のバランスを図ることになった。

さて、鳩山から岸への政権が代わると「経済自立5ヶ年計画」はわずか2年で中止となり、新たに「新長期経済計画」(1958～1962年までの五ヵ年計画)が1957年12月に策定された。「経済自立5ヶ年計画」が期中で破棄された理由は、計画が想定した以上の成長率を達成したからである。1955～1960年までの5年間で工業生産は2.4倍に拡大し、経済成長率は計画値の4.9%を大幅に上回る8.8%を達成した。しかし、地域の観点から見ると、これは偏りを持った経済成長であった。地域別の工業化の進展を製造業出荷額でみると、全国工業出荷額に占める既成工業地帯(東京、神奈川、愛知、大阪、兵庫、福岡)のシェアは、1950年=47.0%から1959年=58.8%と上昇しており、既成工業地帯

において生産の急拡大が生じた。

さて、「新長期経済計画」に関する閣議決定文書によると、計画策定の意義は大きく分けて3つあった。筆頭は、前の計画と同様に完全雇用の達成である。当時は農業や中小企業部門に多くの不完全就業者が潜在すると考えられていたが、それに加えて15～60歳の生産年齢人口が年平均1.9%の率で増加すると見込まれ、雇用を増やすことが急務となっていた。そのため目標の実質経済成長率は、前回は実績が計画値を上回ったことを踏まえて、6.5%と高く設定された。2つに、公共インフラの隘路解消である。戦後10年の復興は、戦前から引き継がれた公共インフラによって成し遂げた。しかし1950年代半ばになると、既成工業地帯における輸送の逼迫、工業用水や電力不足が生じ、工業化をさらに推進するためには既成工業地帯で公共インフラの拡充を行うことだけでなく、新たな工業地帯の開発が必要であることが明らかになった。道路に関しては、1953年7月に「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」が制定され、揮発油税を財源に道路整備5ヵ年計画がスタートし、港湾に関しても1953年8月に「港湾整備促進法」が制定され財政投融资による重要港湾の整備が始まった。1955年～1965年の10年を前期と後期に分けて、道路と港湾に関する社会資本ストック増加額の地域配分、つまり既成工業地帯とその他地域の配分比率をみると、前期における既成工業地帯に対する配分比率は道路が32.4%、港湾が31.4%であったが、後期には道路が40.7%、港湾が44.6%と構成比を高めており、既成工業地帯において公共インフラ隘路解消のため資金が集中して投下されたことがわかる。3つは、経済計画を国民に提示することで、情報の共有による景気変動の少ない経済成長を達成しようとしたことである。

### Ⅲ. 離島振興法と奄美群島復興特別措置法

#### Ⅲ-1. 離島振興法制定の背景と内容

1950年代はわが国が戦後復興を果たし、ブレトンウッズ体制という新たな

国際秩序の中で、経済の基本方針を国内資源の開発から貿易による工業立国(原材料の輸入、工業製品の輸出)へ舵を切った時代であった。国際収支のバランスという制約の下で、可能な限り高い経済成長率を達成することで国民に就業の場を提供し、生活水準を向上させることを目指した。

このように政府が加工貿易を通して高度経済成長を達成しようとしているときに、民生的な色合いの強い離島振興法が1953年7月に制定された。この法律が野党議員の提案による議員立法であることが示すように、これは政府の基本方針とは外れた法律であった。国会で離島振興法を審議している際に、国土総合開発法との関係を問われた政府委員は、「国土総合開発法は当該地域の開発が国民経済にどれだけの寄与をもたらすかということに最大の重点をおいており、後進未開発地域のレベルアップ、あるいは民生向上には重点をおいていない。したがって離島振興法は国土総合開発法に外形は似ているが目的を異にするから、その制定に政府としては異義がない」と答えている。このような事情であったから、それを根拠に策定された離島振興計画に対して、当初は財政資金が十分に投入されることはなかった。

さて、離島振興法を提案した網島議員は、「敗戦によって国土の45%を失った状況で、外地からの復員などで増加した人口を養っていくためには、貿易の振興を図ることは当然であるが、国土についても津々浦々まで開発する必要がある。離島は豊富な海陸の資源を有しているが、未開発のままになっている。港湾や道路などのインフラを整備すれば国内資源の開発に資するだけでなく、離島の振興によって島民の生活も向上する」と国会において提案理由を説明した。この説明は、法律の目的が離島の資源開発による国民経済への寄与にあって、島民の民生向上は副次的なものであるとの印象を与える。しかし、同法案を提案した議員団70人のスローガンが「離島に水(簡易水道)と光(電灯)を」であったことが示すように、立法の主眼が離島の社会資本を本土並に整備し、島民の民生向上を図ることにあることは明知のことであった。当時の離島が置かれていたインフラの整備状況を伝えるデータは多くは

ないが、例として電灯をとると、1927年にはわが国の電灯普及率は87%に達していたが、離島の普及率は1953年頃でも隠岐78%、対馬58%、奄岐64%、五島列島74%、屋久島69%、種子島53%、とかなり立遅れていた。

離島振興法の目的がインフラ整備にあったことは述べた通りであるが、それが提案された背景に地方公共団体の財政赤字にあった。公共事業の役割分担は、利益が他県を越え広域に及ぶ事業は国が実施するが、離島のインフラ整備は市町村、または都道府県庁ということになる。しかし当時の地方財政の事情は厳しく、例えば1953年度の地方公共団体の決算は道府県の8割、市の約7割、町村の2割が財政赤字で、全国各地の自治体で職員給与の遅配も生じるという状況で、離島のインフラを整備するゆとりはなかった。そこで、離島を多く抱える都道府県からの強い要請で、国の認定を受けた離島において地方公共団体が公共事業を実施する場合に、道路法、港湾法や漁港法が定める率よりも高い補助率を適用することを求めたのが離島振興法である。

### III-2. 離島振興法の問題点

離島振興法では離島振興計画を策定し、それに基づいて事業を実施することになっていた。具体的な流れは、①都府県が指定要請→②政府(経企庁)が離島振興対策審議会の意見を聞いて指定→③都府県が振興計画を作成して政府に報告→④政府は離島振興対策審議会の意見を聞いて振興計画を決定し、それに基づいて実施計画を作成→⑤事業実施(関係省庁)、の手順で進められた。知事の指定要請が示すように全ての離島が対象となっただけではなく、100人以上の人口を有し本土との交通が不安定で、最短航行距離が外海離島の場合5km以上、内海離島の場合はおおむね10km以上離れていることが指定の条件となった。法律により高い補助率が適用される事業は、港湾・道路等運輸関連の施設、通信施設、電力施設関連の整備、それから国土保全と教育、福祉関連の施設整備である。

さて、この法律は10年の時限立法として制定されたから、期間内で集中的

に事業を実施することで、本土のレベルに達することを想定していたに違いない。ところが実際に事業を実施する段階になると、その当時指定を受けた離島の国に占めるシェアは、人口が約1.3%、面積が国土の約1.7%であることから、その平均をとって総公共事業費の1.5%を離島に振り向けることが妥当と政府は考えた。このように政府は、期限の10年間に於いてさえ離島を優遇するのではなく、せいぜい本土並みに扱おうとしたのである。さらに、法律が制定された後に総公共事業費のうち指定離島へ振り向けられた割合をみると、1953年度0.81%、54年0.95%、55年0.95%、56年1%と上昇傾向にはあるが、目安とされた1.5%に達することはなかった。

このようなことが生じた原因の1つは、実施計画の策定までは経済企画庁の所管となるが、各年度の事業選択は各省庁に任せられ、実施計画と事業選択の主体が別々であったことである。当時は予算が乏しいなかでニーズの高い事業が多く、各省庁は費用対効果の高い事業を重視し、離島にとっては緊要な事業でも関係省庁がそれを実施する保証はなかった。しかも同法の8条により、離島振興計画の実施に要する経費は国の財政の許す範囲内で計上すればよかったので、各省庁への縛りが弱かった。また、事業の選択が各省庁に任せられたことの結果として、港湾は整備されても港湾と集落を結ぶ道路が整備されないといったように、縦割り行政の弊害もみられた。

この点は、国策として実施された北海道開発と大きな差がみられる。北海道の場合は総理府の外局として北海道開発庁が設置され、開発計画の立案や事業実施における調整を行なったことは述べた通りであるが、開発事業予算も同庁に一括して計上され、執行の段階で各省庁に移管する方式が取られた。さらに、直轄事業の現地実施機関として札幌に北海道開発局が設けられ、開発事業が推進された。ちなみに、総理府の外局を設け現地に実施機関の開発局を置く方式は、1972年に沖縄が復帰した際にも採用されたが、この事は政府が沖縄の振興開発を重要な国策として位置づけていたことを示すものである。

さて、離島振興法のこの問題は、関与した国会議員や関係機関等から強く指摘されるようになり、法律改正によって1958年度からは離島関連の予算を経済企画庁に一括して計上し、執行の段階で各省庁に移管する方式に訂正された。それを境に離島関係予算の伸び率が高くなり、総公共事業費に占める指定離島に対する事業の割合も、目安になっていた1.5%に近づくことになった。最後に、10年の時限立法であった同法は、1963年に再度綱島議員らの提案によって一部改正が行なわれ、その後継続して現在に至っている。

### Ⅲ-3. 奄美群島復興特別措置法の制定と復興計画

1953年12月に奄美群島は本土に復帰し、それを受けて奄美群島復興特別措置法が議員立法として提案され翌年6月に施行された。同法の目的は、奄美群島の急速な復興と住民生活の安定に資するため、復興計画を策定し事業を実施することにあった。同群島は鹿児島市から400kmも離れた8つの島々で、人口も20万人を超えていたから、同年に施行された離島振興法を適用することもできたが、新たに特別措置法が制定された。

鹿児島県に属する27の有人離島のうち、奄美群島の8島が奄美群島復興特別措置法を、残りの19島が離島振興法の適用を受けていることが示すように、明文化はされていないが2つの法律は代替的な関係にある。これらの法律は復興または復興計画に盛り込むことができる事業項目を定めているが、それを比較すると表3が示すように大島紬の生産、製糖の復興事業、ハブの類の駆除事業といった奄美特有の項目を除けば、ほぼ同様な内容となっている。

表3. 離島振興計画と奄美群島復興計画の目的

離島振興計画	奄美群島復興計画
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 本土と離島及び離島と離島並びに離島内の交通を確保するために必要な海空路、港湾、道路及び通信施設の整備</li> <li>・ 資源開発及び産業の振興を促進するために必要な漁港、林道、農地及び電力施設等の整備</li> <li>・ 水害、風害その他の災害を防除するために必要な国土保全施設の整備</li> <li>・ 住民の福祉向上のため必要な教育、厚生及び文化に関する諸施設の整備</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公共土木施設の整備事業</li> <li>・ 大島紬の生産、製糖、水産等の主要産業の復興事業</li> <li>・ 文教施設の整備事業</li> <li>・ 保健、衛生及び社会福祉施設の整備事業</li> <li>・ 電力、航路及び通信施設の整備事業</li> <li>・ ハブの類及び病害虫の駆除事業</li> <li>・ 前各号に掲げるものの外、奄美群島の復興に関し必要な事業</li> </ul>

資料：『奄美群島地域経済開発政策の構造的特徴』西村貢、『奄美群島の経済社会の変容』の序章

しかし、当然にいくつかの違いもみられる。まず1つは、事業に対する補助率の差である。道路法や港湾法などが定める一般補助率、振興法や特別措置法に基づく補助率を比較すると、表4が示すように奄美群島に対して高い補助率が適用されている。2つに、計画を実施に移す手順に改善がなされた。離島振興法では実施計画を策定する官庁と実施事業を決定する官庁が異なるという問題を抱えていたが、奄美群島復興法では復興計画に関する予算は一括して自治庁に計上し、実施の段階で関係省庁に移し替える方式が取られた。3つに、インフラ整備だけでなく、群島の生活水準を戦前(1934~36年)の本土レベルまで引き上げる、という格差是正計画に書き込まれた。4つに、その計画を実施するのに必要な事業費が一括して計上された。5つに、奄美群島復興信用保証協会の設置という金融面の配慮がなされた。

表4. 国庫補助率の比較

	一般補助金	離島振興法	奄美振興開発特別措置法
中小河川	1/2	1/2	6/10
ダム	1/2	1/2	6/10
高潮・浸食対策海岸保全	1/2	5.5/10	2/3
一般国道(改築)	5.5/10	2/3	8/10
県道(改築)	5.5/10	5.5/10	7/10
重要港湾水域・外部施設	5/10	8.5/10	9/10
地方港湾水域・外部施設	4/10	8/10	9/10
漁港修築水域・外部施設4種	2/3	8.5/10	9/10
第3種空港整備事業	10/10	10/10	10/10
公共下水道事業	1/2	1/2	1/2
灌漑排水農業基盤整備事業	5/10	5/10	6.5/10
土地改良	4.5/10	5/10	5.2/10
畑地帯総合農地整備	5/10	5.2/10	2/3
広域基幹林道	1/2	1/2	2/3
小中学校校舎新増築	1/2	5.5/10	5.5/10
高等学校建物新増築等	—	—	1/3

資料:「奄美群島地域経済開発政策の構造的特徴」西村頁、『奄美群島の経済社会の変容』の序章

上で述べた違いについて、若干コメントする。まず、本土の戦前期の生活水準を目標に掲げたことについて、あまりにも低い目標であったとの批判がみられる。しかし、国民の生活が戦前のレベルまで復興したのは1955年頃であるから、当時の奄美群島の生活水準から判断すると(表7参照)、5年間で戦前レベルへに到達するという目標は決して低いものとは言えない。それに関連して、生活水準が計画の目標として掲げられたため、公共事業によるインフラ整備だけでなく、奄美群島信用保証協会を設立するという金融にも配慮した計画を策定することができた。同協会は、復帰前に琉球復興金融基金から奄美群島民に貸し付けられていた資金やガリオア物資代、約5.2億円の債権が米国政府から日本政府に移転されたが、それと日本政府が追加した2.5千万円を出資金として設立された機関である。

離島振興法が適用される離島よりも、奄美群島を厚遇する特別措置法が制定された理由は何処にあるのであろうか。まず1つ考えられるのは、すでに述べたように離島振興法の実行力の弱さである。特別措置法制定をめぐる当時の国会では、「なまぬるき離島振興法などに委ねることなく」、また「復興事業は特別法を制定して実行し、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」などの発言もあり、法律の提案者は離島振興法の実効性に強い疑問を持っていたことが伺われる。

2つに、奄美群島の荒廃の程度が著しく、インフラ整備だけでなく経済復興事業も必要であったことが理由となった。元々、奄美群島は人口20万人余の小さな経済圏で自給度が低く、特産品である大島紬、黒糖や鰹節を本土に移出し、その見返りに米やその他食料品や生活雑貨、紬の原料である絹糸を移入することによって成り立つ交易型の経済であった。戦前(1924年)の移出入をみると、移出額は約926万円、その内訳は大島紬50%、黒糖25%、鰹節15%と続き、他方の移入額は890万円で、その内訳は米29%、絹糸(大島紬の原料)が20%、残りをその他生活物資が占めた。そのような経済構造であったから、敗戦によって本土と分断され交易が途絶えると、奄美経済は苦境に陥っ

た。

復帰が決まった1953年に国会議員の調査団が急ぎよ群島に派遣されたが、その調査結果によると特産品の生産高は戦前と比較して、大島紬が20%、黒糖が30%、鯉節が35%の水準まで低下していた。そのために食料を移入することができず、米軍から食糧援助を受けても郡島民の半数がイモやソテツを米の代わりに食する状態であった。復興事業が開始された1955年においてさえ、1人当りの名目所得は沖縄の149ドルに対して、奄美は半分近くの79ドルしかなく、総人口約21万人に要救護者8,500人、失業者5万数千人を数えた。

経済的荒廃の原因でもあり結果でもあるが、社会資本がほとんど未整備な状況にあった。例えば運輸交通に関して、まず港湾は群島内に那覇、または鹿児島からの定期船が接岸できる港が1ヵ所もなく、荷役や乗客の乗降は全てハシケで行なわれた。道路も群島の中心である大島においてでさえ、名瀬から65kmの距離にある古仁屋までは悪路のため自動車で10時間を要し、また隣村の大和村へは自動車を通る路がなく船で往来した。教育についても、例えば小学校では本校舎は総面積の6%しかなく、残りは仮小屋が76%、掘立小屋が17%、という状態であった。

沖縄本島では、占領と同時に米軍は那覇港の改修工事を実施し2万トン級の船が係留可能となった。その他インフラについても、本島の主要幹線が軍道として整備され、それ以外に軍民共用の那覇空港、米国民政府が整備した電力や水道が示すように、ある程度の社会資本整備がなされた。これらの社会資本は住民の民生向上が目的というわけではなく、基地を維持するために必要な施設として整備された部分が大きいが、住民にも便宜を与えた。米国が南西諸島を統治した理由は戦略的な基地を建設・保持することであったから、沖永良部島の山頂にレーダー基地しかない奄美群島はほとんど放置されたわけである。

3つに、このように米国統治下で8年間も放置されたことに対する国民、または政府の同情、または道義的責任という感情があった。群島民の苦境は復

帰運動のエネルギーとなり、14歳以上住民の99.8%に達する日本復帰請願署名、泉芳朗(復帰協議会議長)の5日間に及ぶ復帰祈願断食、学童を含む全住民断食など激しい復帰運動が行われたが、これらの運動は全国的に報道されたから特別措置法を審議する国会内でも道義的配慮を求める意見が強かった。その1つの証左として、復帰がほぼ確定し1953年11月に鹿児島県が奄美大島緊急復興計画案(3カ年計画)を提案したとき、当時の重成知事は「長期の計画は不相当である。国民の同情、政府の関心が高い間にこの復興を完成しなければならない」と発言している。以上のような事情によって、奄美群島復興特別措置法が制定され復興計画が始まった。

#### IV. 奄美群島復興計画の内容とその成果

##### IV-1. 復興計画の内容

1953年8月にダレス米国国務長官が奄美群島の施政権返還を発表し、日本政府は同年10月に「奄美群島の復帰に伴う暫定処置に関する基本方針」を閣議決定した。鹿児島県はその決定を受けて、上述の緊急復興3カ年計画(総事業費100億円、全額国庫負担)を策定し政府に要望した。緊急復興計画は、群島民の生活水準を本土並みに引き上げることを目標に、民生安定、教育復興、産業経済の基盤確立(道路、港湾などのインフラ整備)、主要産業振興の事業が盛り込まれ、ここで始めて本土並みということが戦前(昭和9~11年)の全国平均であることが示された。一方で政府は、1953年度の経費として総額10億円の奄美群島復帰前後処理費を計上し、すぐに着手可能な事業を実施したが、12月末の復帰ということもあって支出できたのは6.4億円で、残りの3.5億円は翌年度繰越となった。

さて、1954年6月に復興特別措置法が制定され、同年10月には総額153億円の復興計画が決まっているから、慌しく計画が策定されたことになる。それが可能になったのは、緊急復興3ヶ年計画が復興計画の素案になったといわれる。群島民の要望は、1953年9月に奄美大島日本復帰協議会が「日本復帰に

関する要望書」として取りまとめ鹿児島県など関係機関に提出しているから、これを通して汲み取ったと思われる。その要望書には、1. 地方財政に対する援助、2. 教育施設の整備、3. 道路港湾等の社会資本整備、4. 中小企業にたいする金融処置、5. 名瀬港を開港場（外国船が寄港できる港）に指定すること、6. バスなどの公共交通の整備、7. 大島紬、水産業など地場産業の振興、といった事業項目が並んでおり、インフラ整備と地場産業（大島紬、黒糖、饅節）の復興を群島民が最も望んだことがわかる。このように、緊急復興計画に群島民の要望が反映され、緊急復興計画が復興五カ年計画の素案となることで、住民の要望が間接的ではあるが政府の計画に生かされた。

復興計画の事業費をいくつかの項目でまとめた表5が示すように、5カ年計画の6割がインフラ整備、4割が産業振興という内訳になっている。この2つが群島民の要望であったが、復興計画に盛り込まれた地場産業の振興事業の内容をみると、大島紬については工場や作業場等の建設、黒糖は製糖工場の建設と圃場整備、水産業は漁船の建造と製氷・冷凍施設の建設というように施設整備がほとんどである。唯一の金融処置である奄美群島復興信用保証協会は、移管された債権5.2億円を回収して初めて新たに信用保証を提供することが可能であったが、当時の疲弊した奄美群島では資金回収がままならず、保証業務は低調であった。それが有効に機能するようになったのは、1959年に特別措置法を一部改正し、名称を保証協会から信用基金に変更し、融資業務を開始してからである。その意味で、復興計画はインフラ整備計画であるといっても過言ではない。

さて、1954年10月末に計画が決定され復興事業が始まったが、台風と冬の強い季節風という厳しい気象条件、港湾や道路が不備のために生じた輸送問題、市町村の財政力が弱く事業の地元負担分が担えない等の悪条件が重なって、計画4年目に入っても事業の実施率は半分に達しなかった。そのために、1958年4月に復興特別措置法の一部改正によって復興計画が5カ年計画から10カ年計画に変更され、総事業費も30億円加算されて183億円となった。その

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—(大城 郁寛)

後、1961年4月に奄美空港の整備、製糖工場の追加等のために31億円増額され、最終的には総額214億円の10ヵ年計画となった。変更後の10ヵ年計画は順調に実施され、計画の最終年度である1963年度末の実施額は210億円、実施率98%で復興計画は終了した。

表5. 復興5ヵ年計画と10ヵ年計画との比較 単位:千円

	復興5ヵ年計画				復興10ヵ年変更計画			
	事業費	構成比(%)	国庫	国庫負担率(%)	事業費	構成比(%)	国庫	国庫負担率(%)
陸海空交通の整備	4,040,752	26.4	3,742,400	92.6	5,660,892	26.4	4,174,489	73.7
国土保全	1,061,010	6.9	1,030,271	97.1	933,341	4.4	894,268	95.8
基幹産業の振興及び 特殊産業の開発	6,171,366	40.4	3,220,993	52.2	10,543,497	49.2	3,782,469	35.9
文教施設の復興整備	2,800,293	18.3	2,323,816	83.0	2,826,746	13.2	2,388,693	84.5
保健衛生施設及び 社会福祉施設の充実	1,109,357	7.3	736,780	66.4	1,394,422	6.5	818,775	58.7
各種調査	100,000	0.7	10,000	100.0	60,244	0.3	59,891	99.4
合計	15,282,778	100.0	11,154,260	72.9	21,419,142	100.0	12,118,585	56.6

資料:「奄美群島復興・振興の成果」1975年、鹿児島県

#### IV-2. 復興計画の成果と評価

210億円をかけた復興事業で、奄美群島のインフラは著しく改善された。まず港湾に関しては名瀬港と亀徳港で大型船が接岸可能となり、陸上でも改良済道路が増え、交通不能延長が短くなって自動車台数は10年で約7倍に増加した。点灯率は復帰直後の40%から85%、水道普及率も1.7%から59%に上昇し、校舎や病院の整備も進んだ。産業振興に係る整備も、農業関連では大規模な農地改良が行われ、製糖工場も畜力や小型動力を用いた家内工業的な工場から近代的な製糖工場へ、そして含蜜糖(黒糖)工場から分蜜糖(白糖)工場への移行も進んだ。大島紬に関しても、共同加工場などの施設が建設された(表6参照)。

産業振興関連のインフラ整備は短期間で効果を発揮し、特産品である砂糖や大島紬の生産量は大幅に増加した。まずサトウキビについて1953年と1963

表6. インフラの整備状況

	復興計画以前	復興計画終了時点
港 湾	船舶が接岸できる港湾なし	10港を整備。名瀬港では3,000トン級、亀徳港では1,000トン級の船舶が接岸可能
道 路	路線延長 546.7km のうち 改良済圏長は 4.9km(0.9%) 交通不能延長 220.4km(40.3%)	路線延長 572km のうち 改良済圏長は 8.9km(15.6%) 交通不能延長 100.1km(17.5%)
点 灯 率	群島計 40%、大島本島(63.6%)、喜界島(-)、徳之島(25.5%)、沖永良部島(17.9%)、与論島(-)	群島計 85%、大島本島(93%)、喜界島(90%)、徳之島(73%)、沖永良部島(72%)、与論島(79%)
水道普及率	1.7%	58.5%
健全面積保有率	小学校(38%)、中学校(25%)	小学校(51%)、中学校(51%)
医 療 (大島病院利用状況)	1日平均入院患者(36.9人) 1日平均外来患者(47.8人)	1日平均入院患者(318.2人) 1日平均外来患者(152.2人)
産業振興に係るインフラ整備状況		
農 業	灌漑排水(2,165ha)、農道整備(27.4km)、干拓(45.1ha)、農地保全(395ha) 珊瑚礁排除(130ha)	
糖 業	天城町、伊仙町に処理能力50トンの新式黒糖工場(1954年)、沖永良部島に処理能力30トンと100トンの新式黒糖工場(1955年) 分蜜糖開始、徳之島(1959年)、沖永良部島(1960年)、大島本島(1961年)	
かつお漁業	名瀬市に10トンの製氷工場、外6島に8tの製氷工場、魚網の改善(綿糸網から化学繊維網へ交換)、共同加工場の建設、鮮魚処理場、焙乾室、カビ付殺菌室の増設近代化	
大 島 紬	地糸共同染工場(1棟)、織物共同作業場(2棟)、紬検査場(1棟)、紬織工締工養成所(1棟)、撚糸工場(1棟)、染色検査場(1棟)、紬型織モデル工場(1棟)	

年を比較すると、その収穫面積は1.9倍、面積当りの収穫量は1.5倍、その積である収穫量は2.9倍に増加した。砂糖生産量は、1953年当時は含蜜糖だけを15,524トン生産していたが、1963年には分蜜糖39,248トン、含蜜糖を16,803トン出荷するようになり、数量が増えただけでなく製品の高品質化も進んだ。大島紬は、この10年で反数が3.4倍、金額は34倍に膨らんだ。

それでは、本土の戦前の水準まで群島民の生活レベルを引き上げるという復興計画の目標は達成されたのであろうか。1人当たり所得で見ると、それはイエスと言えそうである。簡単に試算してみよう。1965年の鹿児島県の1人当たり所得は166,354円、またその時点で奄美群島の水準は全県の80%と試算

されているから、奄美群島の1人当たり所得は133,083円(166,354円×0.8)となる。1955年～1965年にかけて全国の消費者物価は47%上昇したから、奄美群島の1人当たり所得を1955年の物価水準で評価すると90,533円(133,083円÷1.47)になる。さて、1955年の全国の1人当たり所得は74,424円と推計されているが、ちょうどその頃に国民の生活レベルは戦前のレベルに復興したといわれるから、1965年には既に奄美は戦前全国平均のレベルを22%(90,533÷74,424=1.22)上回っている。1965年における奄美の1人当たり所得の経済成長率は13%であるから、1964年時点で戦前のレベルを超えている。その意味で、復興計画は所得でみる限り目標を達成している。

ここで議論になるのは、この目標を達成したことをどう評価するかということである。表7において、奄美群島の生産活動の概況を整理してみた。まず(名目)郡民生産所得は、1953～63年までの10年間で4倍以上に上昇しており、これは平均して年率15.5%の高度成長を遂げたことになる。また、各産業の経済成長率に対する寄与度を求めてみると、特定の産業が経済成長を牽引したのではなく、各産業が比較的バランスよく成長し、多くの分野で成長の果実を享受したことを示している。

表7. 生産活動の状況

	郡民生産所得	経済成長率の寄与度(%)			産業別構成比(%)			1人当たり所得の比較(%)	
	(1953年=100)	第1次	第2次	第3次	第1次	第2次	第3次	対鹿児島	対全国
1953	100.0	—	—	—	55.7	9.8	34.6	49.9	28.3
1954	143.1	11.8	3.5	28.0	47.2	9.3	43.7	63.2	37.0
1955	178.9	9.3	6.8	9.1	45.2	12.9	42.2	70.0	41.5
1956	194.7	2.7	0.9	5.3	44.0	12.7	43.7	71.9	40.7
1957	204.2	-1.8	2.1	3.7	40.2	14.1	45.2	71.6	38.0
1958	217.6	2.9	1.0	2.8	40.4	14.2	45.0	72.5	40.4
1959	236.4	3.8	0.5	4.4	40.7	13.6	45.5	73.4	38.8
1960	264.7	3.7	3.0	5.4	39.7	14.8	45.4	72.7	36.9
1961	305.7	2.5	3.1	9.8	36.5	15.4	47.8	71.0	36.7
1962	360.5	6.3	4.0	7.6	36.3	16.4	47.0	74.0	39.4
1963	424.0	5.1	6.8	5.7	35.2	19.7	44.8	75.0	40.9

資料:「奄美群島復興・振興の成果」1975年、鹿児島県

論点は何処にあるかという、まず1つは他地域との相対的關係である。群島の1人当り所得を鹿児島県、全国平均と比較すると、高度成長を達成したにもかかわらず、相対的な關係がほとんど改善されていない(表7を参照)。戦前(昭和9~11年)において、対鹿児島で80.2%、対全国で42.4%の水準にあったから、相対的には僅かに悪化したとみることもできる。

もう1つの論点は、奄美群島の人口減少である。1950~65年の期間にわが国の人口は、かなり高い率で増加した(表8)。しかし、それは地方圏から都市圏への大量な人口移動が伴った、地域的に偏った人口増加であった。鹿児島県の人口は、この期間に10%減少し、奄美群島も11%減少した。

当時は失業が最重要課題であったから、

職のある都市圏へ人口が移動することは当然の流れであり、送り出す地方圏にとっても望ましいことであった。奄美群島の1人当りの所得がかろうじて対全国で4割を維持できたのは、分母である人口の減少に拠るところも大きい。

しかし人口減少を年齢階層別にみると、まず若年層の流出が始まり、タイムラグにおいて婚姻・出生の減少によって年少人口の減少、結果として地域が高齢化するというパターンをたどる。奄美群島についてみると、1955~1960年の5年間で15歳未満が1.5%増、15~64歳人口が10.6%減少、65歳以上11.5%増であったが、次の1960~1965年の期間は15歳未満が11.1%減、15~64歳が5%減少、65歳以上4%増となり、地域の高齢化が進んだ。さらに、群島を名瀬市と大島郡に分けてみると、郡部から名瀬市や他地域に急激な人口流出が生じている。このように、奄美の復興計画は当初の目標は達成したが、日

表8. 人口の推移

	1950年	1955年	1960年	1965年
奄美群島(人)	205,584 (-)	209,373 (1.8)	200,448 (-4.3)	186,193 (-7.1)
名瀬市	39,735	41,486	42,539	44,111
大島郡	165,849	167,887	157,909	142,082
鹿児島県(人)	2,008,128 (-)	2,044,112 (1.8)	1,963,104 (-4)	1,853,541 (-5.6)
全国(千人)	84,115 (-)	90,077 (7.1)	94,302 (4.7)	99,209 (5.2)

( )は5年間の変化率%

資料:「国勢調査」総務

本経済が高度成長期に移行するなかで、相対的には豊かになれず、そして過疎化が進み、再び特別措置法を改正し振興開発計画を実施する結果となった。

## 参考文献

1. 有沢廣巳著『戦後経済を語る：昭和史への証言』1989年 東京大学出版会
2. 有沢廣巳監修『日本産業史 3巻』1994年 日本経済新聞社
3. 池田美智子著『ガットからWTOへ』1996年 筑摩書房
4. 飯田経夫・他著『現代日本経済史 上・下』1976年 筑摩書房
5. 岡崎哲二、奥野正寛編『現代日本経済システムの源流』1993年 日本経済新聞社
6. 香西泰著『高度成長の時代』2001年 日本経済新聞社
7. 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」1999年
8. 経済企画庁総合計画局編『日本の社会資本』1998年 東洋経済新報社
9. 経済企画庁編『戦後経済復興と経済安定本部』1988年 大蔵省印刷局
10. 経済企画庁編『県民所得統計 昭和30—46年度』1974年 至誠堂
11. 小倉武一著『日本の農政』1965年 岩波書店
12. 下河辺淳著『戦後国土計画への証言』1994年 日本経済評論社
13. 通産大臣官房調査課編『戦後経済十年史』1954年 商工会館出版部
14. 中村隆英著『戦前期 日本経済成長の分析』1971年 岩波書店
15. 中村隆英著『日本経済 その成長と構造 三版』1994年 東京大学出版会
16. 中山誠記著『食生活はどうなる』1960年 岩波書店
17. 並木正吉『農村は変わる』1960年 岩波書店
18. 日本銀行統計局編『明治以降 本邦主要経済統計』1961年 日本信用調査株式会社出版部
19. 西村富明著『奄美群島の近現代史 明治以降の奄美政策』1993年 海風者
20. 本間義人著『国土計画の思想』1992年 日本経済評論社
21. 御厨貴「昭和史のなかの国土計画」中央公論 1988年8月号
22. 御厨貴「戦時・戦後の社会」、1989年中村隆英編著『日本経済史第7巻』の5章 岩波書店
23. 皆村武一著『戦後奄美経済社会論』2003年 日本経済評論社
24. 皆村武一著『奄美近代経済社会論』1988年 晃洋書房
25. 宮里政玄著『日米関係と沖縄』2000年 岩波書店
26. 三和良一著『日本近代の経済政策史的研究』2002年 日本経済評論社
27. 吉田慶喜著『奄美の振興開発—住民からの検証』1995年 あまみ庵 ボーダーインク
28. 琉球政府企画局『奄美群島調査報告書』1967年
29. ロバート・D・エルドリッチ著『奄美返還と日米関係』2003年 南方新社
30. 東洋経済新報社『経済統計年鑑 各年版』