

奄美群島復興事業の諸問題

—— 奄美群島総合開発調査報告をめぐって ——

福 丸 馨 一

目 次

は し が き

1. 「復興特別措置法」と計画改訂について
2. 復興事業の実績と問題点

は し が き

奄美復興事業はS29年度に始まり今年度でおわる。県当局は39年度以降の事業継続を求めて、自治省を通して来年度予算編成の交渉中であると言う。恐らくこのような事から県の委託で、国民経済研究協会による、奄美群島総合開発調査報告(1962年8月)が出された。

この調査の基本的視角にも分析方法にもいろいろ問題があると思う。しかし私自身の実態調査を欠くことだし今迄集めた若干の資料などもあるので、この調査報告を中心に、復興事業の一考察をこころみる。

なお拙稿、地域的不均等発展と地方財政調整問題(紀要11号)、地方財政における中央集権化と地域開発問題(同13号)でも本県の問題を若干検討している。ことに後者における方法・視角をひきついで公共投資——地域開発問題の具体的検討として奄美復興事業をとりあげた。

近年公共投資について地域格差是正の地域開発問題として捉える傾向が強い。しかし殊に後進地域の場合、現代資本主義の国家(機構・政策)による地方自治体への規制、つまり自治体行財政の分析が弱いように思える。個々の工業化、農業近代化、観光、教育投資(人づくり)部門をとりあげることは大事である。しかし単に技術論的把握(構想)であったり、或は国民経済的見地(所得倍増の)での資本蓄積の合理性を無意識に受入れている。資本、労働力或は資源の適正配分と言う「合理化」から、今日の後進地域の荒廃=地域格差、労働力流出が生じているのである。結局地域開発問題は現代の地方自治をめぐる問題であり、その危機の構造を明らかにしなければならない。

1. 「復興特別措置法」と計画改訂について

「復興特別措置法」制定の前に、戦前の奄美振興計画

3. 復興事業と自治体財政

4. 「地域開発」問題として

註. 主要参考資料及び文献

についてのべよう。

S15年まで大島郡は県財政の中で本土と区別されていた。この「内地」経済と大島経済の二本立予算を一本化することで、最初の振興計画が出てきた。S2年大島産業振興計画(案)の目標は、①産業振興のため政府の助成を乞う。②共通経済の気運を促進する。③運賃低減の為航路補助金の増額を国庫に要望する、ことであった。この計画はS4年、「大島産業助成計画」(S13年まで)として実施された。主な内容は糖業、養蚕、水産への助成補助であったがS8年に打切られた。

S8年には公共事業を中心とした、大島郡振興計画(案)が出されS10年から10ヶ年計画として出発した。事業費は計画の1,800万円のうち650万円が認められ実現されたにすぎない。これは、ほぼ県内地程度の施設をつくる目標であったが、実現額は糖業の80%を除くと平均36%にすぎなかった。このうち国費547万円で補助率平均83%であったが、糖業93%、土木95%となっている。黒糖については島内主要産業であること、及び砂糖消費税の環元という意味があった。土木の実現は23%だが国費の比率が高かったのは、古仁屋要塞地帯の軍事用道路などによる。他はみるべきものなく、振興計画はS16年以降打ち切りとなった。以上であるが、これら公共事業や地方財政調整策があらわれたのは、昭和初期の農村の疲弊がめだった時期であり、奄美群島の振興計画もこの地方対策の動きを背景にしていた。

さて奄美大島の行政権返還はS28年12月25日である(返還のダレス声明は28年8月)。そして既に28年10月、「奄美群島復帰に伴う暫定措置に関する基本方針14項」が閣議決定されている。これにもとづき同年11月鹿児島県の奄美大島緊急復興計画案が作られ、これが「特別措置法」の基礎になった。この計画の目標は「緊急かつ

迅速に戦後8ケ年の空白をとりもどし、生活水準を本土なみに引上げる」ことであった。このため次の5つの事業に重点をおいている。

①民生安定（矢対、病院、上水道、住宅）②教育復興（建物、教材、給食）③産業経済の基盤確立（道路、港湾、砂防、治山、土地改良、発送電）、④主要産業の振興（農業、蚕業、畜産、林業、水産業、紬、黒糖）、⑤気象通信及空路の新設整備。

これらに要する事業費100億7千万円、財源は金額又は高率の国庫負担及び起債によるものとした。なお復興対策は一括して県に交付し支庁が行政処理を一括して行なうとされている。こうして29年5月「奄美群島特別措置法」が実現した。

当初計画では29～33年の5ケ年計画で事業費152億円うち国庫支出111億円であった。しかし32年までの実績は事業費44%国費37%の進捗率であり5ケ年間の事業完了は望めなくなった。この理由としては①台風による事業中断、②資材労力のあい路、③市町村財政の貧困による地元負担等の問題があった。かくてこの計画の改訂（延長）は避けられなく、33年4月特別措置法の延長に関する一部改正、が行なわれ38年度までの10ケ年計画となった。この改訂で総事業費182億円うち国費は10億円の増にすぎなかった。33年度の残事業費92億円うち国費70億円であったから、33～38年の実質事業費122億円うち国費80億円となり、29年計画を大きく下廻っている。これはつまり事業費の切り下げで、事業の進捗をはかったとみられぬこともない。更に建設資材等の値上りを考えれば、実質事業費は著しく低下したことになる。その後更に36年計画の一部改訂がなされておるが、この33年の改訂計画のもつ意味は復興事業の評価について重要なものと言える。この改訂は端的に言えば事業の未消化分に対する期間延長にすぎず、融資及び一般財源又は自己資金の拡充ということになる。この改訂に際し、復興審議会の答申がなされており要望事項として次のようにのべている。

第1表 復興事業、計画の推移 (100万円)

	29年 当初計画	33年 改訂計画	36年 改訂計画
総事業費	15,282	18,296	21,419
国費	11,154	12,118	12,118
起債	2,017	1,833	1,768
融資	1,088	2,779	5,116
一般財源又は自己資金	1,022	1,564	2,415

(注) 調査報告 P146

「本群島の自力発展の為に必要な産業資金の円活な融通をはかるため、特別の金融対策を樹立すること」とある。更に復興実施計画の作成のための調査研究が「つよく望まれ、且つ「事業を重点的に施行してその効果を大ならしめるよう留意すること」とした。このため県の復興計画改訂の基本方針も多少ニュアンスが変ってくる。29年の当初5ケ年計画の基本方針は、「住民の生活水準を概ね戦前（S9～11年）の本土なみに引き上ること」並びに必要な産業文化の復興と公共施設の整備充実を図る…「民生安定とを図るため総合的対策を実施する」と言うものであった。33年改訂では、「特に地元住民の自立精神の昂揚と各種産業の生産性の向上のために必要な基礎条件を整備して、群島経済の自立化を促進することを主眼とする」と強調されている。このような事業計画の重点の推移については更に事業内容と実績の検討を行なわなければならないが、33年改訂の10ケ年計画においては、少なくとも政策目標の相当の転換があったことは想像出来る。それは審議会の答申にもうかがえたのである。ただこの答申も指摘するところであり、亦調査報告でも厳しく批判していることは、計画策定にあたって、調査と分析が十分なされていないと言うことである。「最初の5年間の試行錯誤はやむを得なかったが、期間を延長し改訂するならば、この5年間において調査分析がなければ充分であるとは言えない。……結果的には単なる延長に止まったのである」と。更に復興事業の重点目標が、生活基盤の復興におかれたことは「急速な復興」をめざす当初計画では妥当であるが、「さらに10年に延長されるとならば、……応急的に生活基盤施設をつくると言うことから、積極的に産業振興対策へ移行することにより直接的に所得水準を向上させるべきであった」と批判する。この点では先の県の基本方針とは喰違ふ（意図される目標は同じだが）結果となってしまふ。いわば民生安定を中心にするか、それとも産業振興を重点的に行なうかと言うことであり、調査報告の視角では、産業振興対策の不徹底その間接的施策に対する強い不満であろう。

第2表をみるとこの改訂計画における政策の推移がうかがえるだろう。文教、保健厚生関係の比重の低下及び国費負担率の漸減である。この補助率の低下は凡ての項目についても同じであるが、構成比でみれば基幹産業の比重が大きくなっている。この内訳について構成比の推移で目立つ特徴を拾うと、第3表の如くである。

産業振興関係では、亜熱帯作物及び糖業の比重が急上昇している他、土地改良の比重が上っている。この反面農業生産の比重の激減、水産の低下が目立っている。そして補助率をみると、土地改良について増加したが、農業生産については半減している。電力の構成比は変らな

第2表 復興事業計画の構成

	29年計画 構成比	33年計画 構成比	36年計画 構成比
(1) 陸海空交通 の整備	26.4 (92.6)	29.3 (77.5)	26.4 (73.7)
(2) 国土保全	6.9 (97.1)	5.2 (85.3)	4.4 (95.8)
(8) 基幹産業の 復活と開発	40.4 (52.2)	42.4 (49.0)	49.2 (35.9)
(4) 文教施設の 復興整備	18.3 (85.0)	15.4 (84.5)	13.2 (84.5)
(5) 保健衛生社会 福祉施設	7.3 (66.4)	7.4 (60.1)	6.5 (58.7)
(6) その他			
計	100.0 (73.0)	100.0 (66.2)	100.0 (56.6)

(注) 調査報告 P 152 ()は国費の割合

いが33年改訂で新たに補助金加わったことは注目される。ただ亜熱帯糖業の補助率の激減が目立っているのは融資ベースでの事業拡大ということである(改訂による融資額24億、一般財源自己資金10億、国費2億円)。この他融資額で大きいのは電力事業7億円、水産5億円、船

第3表 主要事業別計画構成比

	29年 計画	33年 計画	36年 計画
(1) 道路橋梁	15.1 (97)	13.9 (97)	11.5 (97)
(1) 港	8.4 (100)	8.4 (93)	7.1 (94)
(1) 船舶及通信	2.0 (56)	5.3 (5)	5.9 (4)
(2) 河川	4.1 (100)	3.0 (100)	2.6 (100)
(3) 土地改良干拓	4.5 (65)	8.2 (79)	7.0 (79)
(3) 農業生産増強	4.7 (80)	0.6 (47)	0.5 (47)
(3) 亜熱帯作物及び糖業	3.6 (48)	5.6 (20)	17.4 (5)
(3) 林業	6.6 (62)	7.5 (69)	6.4 (69)
(3) 漁港	4.9 (100)	4.4 (93)	3.6 (93)
(3) 水産業	6.2 (19)	4.8 (13)	4.1 (13)
(3) 電力事業	6.5 —	6.8 (67)	6.4 (6)
(4) 小・中・高校	18.3 (83)	15.4 (84)	13.2 (84)
(5) 保健衛生施設	2.8 (74)	2.1 (71)	1.6 (72)
(5) 住宅	2.1 (75)	1.3 (74)	0.9 (74)
(5) 水道	2.4 (50)	3.7 (47)	3.7 (48)

(注) 調査報告 P9 (附属資料2) より

()内は国負担率

船の9億円である。序に一般財源及び自己資金の大きなものは、前記糖業関係の他、電力3億、船舶、水産の各2億円である(土地改良、林業は1.6~1.8億円)。

起債をみると、林業2億、電力1.7億、文教4.4億、水道3億円となっている。国庫負担額は前の表で大体分る

と思うが、道路24億、文教23億、港湾14億、土地改良12億、林業9億、漁港7億、水道約4億円と事業費構成比に対応している。このように見てくると、改訂計画をはさむ、融資の重点、起債の枠、についての動向がある程度分ると思う。なお計画改訂、当初計画対比で亜熱帯作物及び糖業について主な事業内訳をみると、第4表の如くなる。

事業費の比重では共同製糖場が最大であるが改訂では新たにパイン工場が登場している。その他甘蔗(キビ)苗の比重がやや低下している。亦バナナ苗に代ってパイン苗が加わり、製樽、共同集荷などの項目が整理縮小されている。補助対象はパイン苗をのぞき一切に減少していることが分る。起債は製糖に限られており、しかも $\frac{1}{4}$ 以下となる。その代り融資が大きく加わり、製糖、パイン工場の事業費の主要な財源となっている。従って一般財源自己資金もこの二つに集中している。以上の如き計画改訂をみると、いわゆる重点施策の傾向があると言えるかも知れない。殊に100トン工場の新設とパイン工場新設にこれが示されている。

これは亦33~35年の経過の中で、国内甘味資源需給対策として、大型製糖工場の進出、これに対する開銀融資も加わったこと、等で事態は一層明確になったと思われる。(ここで附加しておかねばならぬのは当初小型製糖工場に重点をおいた結果この大型企業の進出で相当ひどい打撃を蒙り、倒産し又は遊休化しているものが多い)

初果当局は、復興事業の経緯について、更に「積極的な振興計画を確立するため、唯一の亜熱帯地域の特性を生かし、亦僻地におけるモデル開発地域として、39年度から、奄美群島振興計画を発足させる」(県議会調査時報3号)と言う。

最後に奄美復興事業の特性として調査報告は次の点をあげている。復興事業は確かにに公共事業であるが、国の一般会計における公共事業とは異なるものとして扱われる。更に亦、特定地域開発のそれとか、離島振興事業が、大部分一般公共事業で予算化されるのと異り、自治省所管の特別事業として扱われている。この「特殊性」をどう捉えるかは、復興事業の評価と本質にかかわる問題である。調査報告の見方では、行政権の日本返還に伴なり、日本の行政権復活確立と言うことが本質的な意味であるとしておる。即ち産業振興ことに僻地におまるモデル開発地域にと言う県の考え方とは相当な距離があると考えられる(この問題は四節にゆずるが)。ここで言いたいことは、幸か不幸か、将又その特殊性の故か、奄美郡島の離島僻地性からみて、復興事業が少なくとも当初計画では、生活基盤の整備、民生安定を目標としたことは、高く評価していいと思う。無論これとて決して成

第4表

亜熱帯作物及び糖業の主な事業内訳

(イ) S29年 計画

(100万円)

	事業量	事業費	国費	起債	融資	一般財源又は自己資金	主体
共同製糖場	50トン×50 30トン×32 15トン×30	301.0	124.2	101.5	—	75.2	団体
甘蔗苗圃	4,412反	132.3	88.2	—	—	44.1	町村
バナナ等苗圃	3,257反	47.8	31.8	—	—	15.9	〃
製樽工場	12	24.0	—	—	24.0	—	団体
共同集荷場	50	22.6	11.3	—	—	11.3	町村
バナナ苗補助	133,000本	13.3	6.6	—	—	6.6	{団体 個人
(計)		552.6	269.5	101.5	24.7	156.8	

(ロ) S33年 改訂

共同製糖場	100トン×2 50トン×4 30トン×2 15トン×58 10トン×2	584.0	68.6	25.5	318.3	171.5	団体
パイン工場	2工場	200.0	—	—	140.0	60.0	〃
甘蔗苗ほ	3,576反	111.7	74.5	—	—	37.2	市町村
パイン苗ほ	510反	40.0	26.7	—	—	13.3	団体
バナナ等一	840反	27.3	18.2	—	—	9.1	市町村
(計)		1,029.4	211.7	26.7	476.3	315.5	

(注) 県奄美群島復興事業資料関係集より

果があがったわけではなく、殊に改訂計画で芽を吹き出した政策目標の変化については大いに疑問のあるところであるが。そして拙稿(紀要13号)で結論づけたごとく、僻地のモデル開発地域へと言う「地域開発の夢」は、具体的にどのようにゆがめられているかを次節以下でみよう。

2. 復興事業の実績と問題点

既に前節でも復興事業のもつ問題が出されたと思う。そしてこのことは国の公共事業、(公共投資)の政策・動向に関連してくることである。(これは四節にゆずる)

ここでは①事業それ自体の実績について②奄美群島の経済構造とくに所得水準について分けてみよう。

(①は前節でのべたことと重複する面もあるが)

既にみたごとく事業計画構成比(現行)で、基幹産業の復興が50%を占めておりこれが中心であると言えよう。ただ国費負担額では道路港湾等の交通整備に重点がおかれ(41億円)、ついで産業復興(37億円)、文教施

設(23億円)の順である。河川他国土保全(9億円)、水道保健等(8億円)となる。これを融資の面からみると、パイン・製糖、電力、水産、等の産業振興が約40億円で圧倒的である。これと船舶の約10億円がある。起債の面でも、林業、電力等の産業振興(5.7億円)が最大の比重である。しかし文教(4.3億円)、水道等保健衛生(3.8億円)も大きい。一般財源自己資金では、産業振興が殆んど大部分(21億円)であり、パイン製糖、電力水産、土地改良、林業等が目立っておる。(この他船舶の2億円)

これを大膽に推論すれば、国庫補助の重点は産業基盤整備にあると言うこと、これと起債を合わせるなら、文教施設、環境施設にも相当ウェイトがおかれていること、更に一般財源自己資金及び融資では、直接に産業振興に重点がおかれていると言うことである。なおここで問題なのは、④、文教福祉関係で起債の比重が高いが、これは市町村の財政負担の加重ということであり、結局将来の住民負担に転嫁されるものである。(現に水道料金や

赤字問題も)⑩、直接的産業振興について、融資、自己資金及び一般財源が主体となるのであるから、企業採算のとれる相対的大企業に重点がおかれることになるだろう。従って地方行財政の「企業化」であり、船舶運賃値上げとも結びつくだろう。(電力料金の割高など)、土地改良などの住民負担の加重も出てくる。⑪、そして、パイン製糖、林業、水産漁港、土地改良、といった、いわゆる「採算のとれる」重点施策が、他産業との不均衡を強め、従って中小零細企業との矛盾、(格差)を激しくしないか。——と言った懸念がある。又⑫、台風常襲地帯と言われるが災害対策としての河川、砂防、海岸保全、治山等、国土保全関係費が当初計画より縮小され、事業構成比が7%から4%におちているごとく、まことに手薄なのは甚だ心もとない。⑬、文教福祉など民生関係もあとで出てくるごとく、住宅環境、上水道、保健衛生など(はぶ対策もある)著しく立ちおけている面がのこっている。(今年の日照りで水飢饉が与論島、沖永良部島その他でおこった)、⑭この他流通機構対策(とくに物価の割高)生鮮食品の冷凍貯蔵、ないし根本的には船舶運賃、航路権の問題、航路補助金等の問題がある(三島村村有の大型客船が赤字経営問題から、遂に民間に払下げられる事態がおった)。

以上、調査報告のあまりふれていない側面をあげてみた。調査報告の指摘する点は、①産業復興の項目中に漁港、電気事業、はぶ対策があるが、これは本来環境施設の整備であり、②基幹産業の振興とは云え、農業、漁業への散発的補助金に終り……むしろ生活援助的である——としている。確かに③離島における港湾、道路などは一般に産業基盤のためと言うより、生活基盤の整備という意味がつよい。——と言える。しかしながら調査報告の視点では、何よりも財政支出の経済効果、投資効率を問題にしており、復興事業の「特殊性」及び目標に対し、甚だ批判的な意図を示している。

奄美復興事業の成果は、例えば産業別生産所得の推移をみなければなるまい。

生産所得総額はS28年39億円から35年103億円と増大した。この対前年比成長率は29年(43%)30年(25%)31~34年(5~9%)35年(12%)となっている。この傾向は第一次産業、第二次、三次産業についても見られるが、最初の二ケ年間の著しい成長のあと停滞をつづけておりやっと35年に回復している。更に産業別生産所得の推移では著しい不均等発展である。

これを生産所得の構成比、28~35年の推移をみれば、第一次産業56~40%、第二次産業10~15%、第三次産業34~45%となり、第一次産業と第三次産業が入れ替わろうとしている。殊に農業は47%から31%へと凋落著しく、

第5表 産業別生産所得の推移 (100万円)

年	総 額	I 次	II 次	III 次
28	3,892(100)	2,167(100)	382(100)	1,345(100)
29	5,569(143)	2,627(121)	520(136)	2,434(181)
30	6,961(178)	3,145(145)	899(235)	2,941(218)
31	7,577(194)	3,334(153)	963(250)	3,312(246)
32	7,948(204)	3,197(147)	1,122(293)	3,595(267)
33	8,468(217)	3,415(157)	1,203(314)	3,814(283)
34	9,199(236)	3,746(172)	1,248(326)	4,185(311)
35	10,301(264)	4,085(188)	1,521(398)	4,677(347)

(注) 大島郡民所得推計報告より

() はS28年を100とする指数

建設業0.9%~8.2%、公務、サービス、卸・小売の比重が拡大している。しかし同じ二次産業でも製造業は8.8%から30年4.9%に落ち35年6.2%と比重低下傾向がみえる(金融の0.1%~2.1%も大きな伸びである。)従って産業別所得の伸びは同じように、建設業の25倍、公務、卸小売、サービスの3~4倍、(金融約40倍)に対し、林業2.7倍、運輸通信2.5倍、水産2.5倍で、農業、製造業は2倍に達していない。このように復興事業の影響は、著しく局所的な生産の伸びを示し、各産業部門間の不均衡をもたらしたと見える。即ち「公共土木施設の建設を中心とした復興事業の盛行と共に、土建関係、官公庁関係、これに関連する商業・サービス業などの発展」であろう。つまり復興事業は先ず直接建設業、官公庁を把える。その波及効果がサービス、商業の所得に反映してくる。しかし農業、製造業など主要生産部門の増加率は先にみたごとく概して緩慢である。(35年~34年対比では農業109%、製造134%とかなりの増加を示す)

1人当たり郡民所得(生産所得)は、S35年現在5.2万円円で県民所得6.7万円国民所得12.2万円の夫々78%、42%にすぎない。戦前の全国平均(S9~11年)との格差(42%)、県との格差(80%)からみると、格差はちぢまっていない。そして「戦前の本土なみ」の所得水準(S9~11年)に対し35年の1人当たり郡民所得(実質所得換算)は約70%にしか当たらない。(調査報告P114, 第1~11表)そこで住民の所得水準をもう少し詳しく見ることにする。産業別生産所得を構成比、就業人口、就業上の地位別区分、1人当たり平均所得とまとめてみると第6表のごとくである。

これをみると住民の所得水準がもう少しははっきりした形態をとってくる。つまり、(i)農業就業人口の比重の

第6表

S35年郡民生産所得（一人当たり）

		生産所得 (A)		就 業 人 口 (B)					(A) / (B)
		(100万円)	構成比 (%)	総 数	個人業主	家族従業者	雇 用 者	うち臨時	(B) (1千円)
農 業		3,202	(31)	51,000	27,600	24,000	200	—	62,700
林 業		672	(7)	1,000	500	200	200	—	672,000
水 産		210	(2)	1,300	600	190	500	—	161,500
(計)		4,085	(40)	53,300	28,700	24,000	900	—	76,600
建 設		844	(8)	4,900	700	50	4,200	2500	172,000
製 造		642	(6)	10,000	3,000	630	6,400	900	64,200
(計)		1,520	(15)	15,000	3,700	700	10,600	3400	101,000
卸 ・ 小 売		1,364	(13)	6,600	3,300	1,400	1,900	150	206,000
金 融 保 險		220	(2)	300	35	—	290	—	733,000
運 輸 通 信		696	(7)	2,400	300	—	2,100	450	290,000
サ ー ビ ス		1,622	(16)	5,700	1,400	320	4,000	170	284,000
公 務		773	(8)	2,600	—	—	2,600	—	297,000
(計)		4,677	(45)	18,000	5,300	1,800	10,900	800	259,000
合 計		10,301	(100)	87,100	37,700	26,800	22,500	8400	118,000

(注) 大島郡民所得推計報告 (S35年) より

多少, 計, 合計, 数値が合わないのは部門, 数字の省略があるから。

高さに逆比例して1人当たり所得が最低である。(ロ)林業金融は著しく高いこと。(ハ)農業について就業人口の多い製造業の所得平均が農業と全く同じ水準である。(ニ)建設業の絶対水準は決して高くはないが, 卸小売, サービスと共に相対的に高い。(ホ)同じようなことが公務, 運輸にも言える。

更に(ハ)の製造業については企業が零細規模であること, (個人業主, 家族従業者が全対の約4割近い)従って雇用賃金の低さも想像に難くない。同じく卸小売やサービスにもこのことが言えるだろう。建設業の臨時雇用数が常雇より多いことは不安定な雇用構造を示すものであり, 製造業の零細性, 低賃銀, 臨時雇用と共に, 農家の兼業収入を物語っている。生産所得構成比でかなりの比重を示す卸小売, サービス業の家族的経営形態で分るように, 全体として経済構造の著しい後進性である。しかも広汎な農業所得の底辺が基礎となり, 復興事業の部分的発展に誘われて, 過剰労働力が第二次産業第三次産業を水ぶくれさせていると言うことだろう。第7表の勤労者の平均賃金 (S35年県統計課) を含せてみれば, いわゆる生活水準の問題も見当がつくだろう。

名瀬市の家計調査 (県統計課 S36年8~10の3ヶ月29

第7表 勤 労 者 の 平 均 賃 金

	県本土平均 (千円)	常雇従業者 の群島平均 (千円)	臨時日雇 群島平均 (円)
建 設 業	176.0	130.6	276
製 造 業	161.0	119.3	281
卸・小売	138.9	102.6	182
金融・保険他	243.0	180.1	213
運輸・電気他	310.1	229.8	299
サービス	137.3	101.7	177
公 務	—	—	—

(注) S35年大島郡民所得推計報告より

世帯)によれば, 平均消費支出22.6千円となり全国都市平均の66%, 鹿児島市の87%である。消費支出の構成では食料費 (エンゲル系数) が高く51%で, 中でも穀類以外のその他食糧 (魚, 野菜, 加工食品) などがかさんでいる。つまり生活必需品を本土に依存し物価高はさけられないと言うことである。しかしここで, 奄美群島経済の広い底辺をなしている, 農業について, 更に復興

事業の大宗をなしている亜熱帯作物及糖業、而して中でも大型製糖工場の進出をめぐる問題を、紙数の都合もあるが、若干の点描をしておこう。調査報告によれば、奄美農業の第一の特徴は、経営規模の極零細性である。0.5ヘクタール以下の農家は 全国39%に比し60%となる。一戸あたり平均耕地面積0.5反（北海道を除く全国平均7.8反）である。中でも大島本島の耕地率5%、一戸当たり3.5反、5ヘクタール以下の農家80%である。

地目別耕作面積比率では、水田率30%以下（最高の大島本島で36%、他の群島70～80%が畑）である。作付面積の構成比で（S35年）、甘藷23.1%、甘蔗等21.2%、水稻1期19.3%、同2期又は陸稲9.6%である。このS30～35年推移では、甘藷の作付が大巾に減り、甘蔗、パイナップル等果樹が伸びている。この他農業生産性の低いこと過剰労働力の問題がある。S30年～35年に農家戸数は8.1%減、農家人口16.8%減、15才以上の農業就業人口は27.8%減となる。つまり農民分解が急速にすすんでいるが、30～35年で2,767戸の農家が減少した（大部分33年以降）が、殊に大島本島喜界島がひどく、徳ノ島は微温的である。農家の兼業化の傾向はかなりつよい。中でも農業を従とする第二種兼業の比重が急速に高まっている。しかし全国対比では専業農家の比重が高い。ことに大島郡部（本島を除く）では反以下でも専業農家が過半数である。（名瀬市でさえる反以下の専業農家が20%を占める。）

初基幹作物としての甘蔗については、歴史的にみて、（資本主義の発展につれて）外国とくに植民地の輸入糖増大で、奄美の黒糖市場は狭隘であり、相場の変動、流通機構の中で支配される黒糖生産の経済的基盤はぜい弱なまま停滞しつづけていた。ことに戦後20～25年食糧危機に際しては、生産の凋落著しく戦前水準（10～11年）

第8表 奄美糖業の推移（指数）

	蔗作戸数	収穫面積	糖生産量
大正6～7	120	166	101
S 10～14	100	100	100
20～21	68	17	3
24～25	104	25	13
28～29	144	84	94
29～30	129	104	104
31～32	126	110	94
35～36	114	111	177

（注） 調査報告 P23

に対して、20～21年で収穫面積17%、糖生産量3%にまで激減している。糖業生産の推移は第8表の如くであるが34～36年の増大が目立っている。これはS34年の国内甘味資源自給向上対策である砂糖輸入関税の引上げ、砂糖消費税の引下げにより、ある程度輸入糖との競争に耐えていけることになった。そこから本土資本による分密糖大型工場進出の条件が成立したと言える。従って原料キビ需要の拡大によりキビ作を急速に拡大しており、蔗作戸数の29年以降の下降は、半自給的黒糖生産の極零細層の淘汰を物語る。そして黒糖生産から機械制大工場への転換は新たな影響を生み出している。キビ価格の相対的安定、資本と生産農民との価格協定、キビ栽培技術の改良等である。これは亦復業事業の、甘蔗苗ほの設置や新品種、夏植の奨励を行い土地改良、農道等生産基盤への投資の成果も無視出来ないだろう。しかし畑かんがいや施肥等のあい路があり、生産費の割高（労力と肥料費78%）もあり、今後機械化と栽培技術の合理化が強められると思う。しかし肥料自給化についての畜産にしても機械化にしても、多額の営農資金が必用であり、現実には製糖会社からの前貸りや肥料等の営農貸付けで、農民の資本への従属がつよまっている。

初この製糖業をはじめ工業生産の梗概は既にのべている如く、生産性の著しく低いものであったが食料品、繊維工業の生産は著しく伸びてきた。（29～35年いずれも約4倍）これと第3位の木材を合せると、事業所数、従

第9表 工業の概況 S29年 カッコ内S35年

	事業所	従業員	出荷額 （万円）
食料品	241 (128)	985 (2,221)	42,949 (176,974)
せん 織	158 (474)	1,066 (4,276)	14,390 (69,077)
木 材	68 (47)	269 (244)	7,107 (9,931)
計	587 (703)	2,797 (7,025)	69,652 (263,736)
規 模	3人以下 (414)	828 (886)	27,649 (38,299)
	4～9人 (118)	689 (778)	27,271 (50,175)
	30～49人 (29)	270 (1,109)	28,822 (22,052)
別	50～99人 (7)	— (411)	— (8,270)
	100～199人 (8)	— (1,750)	— (94,714)

（注） 調査報告 P64より

業員、工業出荷額はともに90%以上となる。

食品の事業所の減少は中小型製糖の廃業をいみしている。これは最初復興資金の融資が農協または糖業小組合に向けられ、補助工場31～32年で64工場がつけられた。この補助は32年以降うちきられ新式工場のみで融資が行われるようになって、中小型工場は相ついで転廃業を余儀なくされた。亦大型工場の進出は、従来加工部門として兼営してきた黒糖生産を奪われ「農工分離」がすすみ、甘蔗をめぐる取引、買入価格など、資本対労働の関係が明らかになってきた。その他悪路による割高のキビ運搬費、原料キビ不足と結ぶ競争そして赤字経営等の問題もある。反面では更に品種改良、作付面積の拡大によるキビ増産から過剰生産の懸念もある。特に砂糖の「自由化」によるキビ価格の低下、又は不安定化の可能性もある。そして既に大型12工場の雇用労働力（約 650人）は過剰気味とも言われ、ここにも季節労働力（農家兼業約1500～2000人）にたよる不安定雇用問題がからんでいる。

以上奄美群島の経済構造について、復興事業の成果の側面として若干の問題を分析してみたと思う。調査報告ではこれらの諸問題が、先ず農業部門における過剰人口が基礎であるとの見解に立っている。そしてこの潜在的過剰人口の形態をとって、零細工業（紬、その他）、小規模小売業、サービス業などの雇用者、家族従業者として存在すると言う。これが名瀬市に滞留し、全国一の生活保護者（千分比30年128%～35年160%）となっているとする。（全国平均30～35年21%～17%と低下）群島全体の千分比も30年80%～35年78%と全国平均の約4倍以上である。

「何よりも労働力の質的低位性のために本土におけるより有利な労働市場での雇用につけない労働力が数多く群島内に滞留することを余儀なくされている。」

たしかに復興事業の個々の成果はともあれ、全体として、まことにきびしい低位の生産構造と所得水準の広汎な現状を認めざるをえないであろう。

3. 復興事業と自治体財政

奄美復興事業と群島産業構造及び所得水準の関連を検討し（実は対比ということであった）だが、ここから直ちにその政策的評価を断ずることはどうかと思う。政策と経済構造を結ぶ自治体財政の具体的諸形態及びその中で開発政策の動向を探らなければ片手落ちである。調査報告での自治体財政の分析はこの面では一定の視角を示すとは言え、かなり平面的であるように思う。資料としての扱いに苦慮せざるを得ないが、一応この報告のかかげる問題点を追究してみる。

まず才入では、市町村税収入が殆ど10%に達していな

第10表 S35年決算才入
(群島全市町村)

	(千円)
市町村税	142,984
地方交付税	529,472
国庫支出金	696,905
県支出金	67,302
財産収入	43,542
使用料	28,747
手数料	13,766
雑収入	28,866
繰越金	20,275
地方債	101,200
計	1,704,529

(注) 調査報告P 183

円は中種子町をしのいでいる。

第11表 S35年市町村税の状況（構成比）

	才入総額に占める比	税収入における比率				
		市町村税	固定資産税	たばこ消費税	電気ガス税	
	(%)					
名瀬市	10.8	40.6	27.6	20.5	10.4	
宇検村	3.1	13.4	28.2	38.9	15.3	
瀬戸内町	5.2	14.6	31.3	37.0	15.0	
喜界町	7.5	21.7	30.0	44.1	1.0	
徳ノ島町	11.8	17.7	39.8	32.9	8.0	
天城町	8.4	12.5	39.8	39.6	6.6	
知名町	7.7	17.7	47.4	28.7	4.1	
与論村	5.4	19.7	28.9	38.9	12.0	
県平均	26.3	28.6	48.7	11.7	8.6	
(うち内地平均)	29.6	28.9	49.3	10.7	8.7	

(注) 県地方課

離島市町村財政の状況と問題点

亦人口一人当たり才出額を「類似団体」と比較すると、かなり上廻っていることが分る。（名瀬市1.38万円→類似団体0.79万円、知名町7.4千円→6.4千円）

財政規模の推移をS33～35年の指数でみれば、県合計123%、うち内地計122%に対し、名瀬市138%、宇検村169%、瀬戸内町130%、喜界町114%、徳ノ島町69%、天城町112%、知名町166%、与論町151%となっている。

い。そして国庫支出金は40～50%を占めている。自治省の類似団体別市町村財政指数と比べ（30～45%）で、市町村税収入が著しくひくいことが分る。県下市町村平均26%と比べても大きく距っている（いずれもS35年）

なお財政規模については「本土市町村と比較して決して劣るものではない」とみられる。名瀬市の35年度決算は5.8億円で人口同規模の出水市3.5億円を上廻り、徳ノ島町の1.1億

第12表 1人当り市町村税額 (S35年)
千円 () = 類似団体

	総 額	市 町 村 税	固 定 資 産 税	そ の 他
名 瀬 市	1,326 (3,325)	539 (1,144)	366 (1,293)	421 (888)
宇 検 村	467 (2,404)	63 (555)	132 (1,388)	269 (635)
瀬戸内町	531 (2,186)	78 (593)	166 (1,134)	272 (461)
喜 界 町	373 (2,291)	81 (612)	113 (1,206)	179 (473)
徳ノ島町	669 (1,866)	118 (474)	267 (996)	284 (396)
天 城 町	519 (1,995)	65 (501)	207 (1,117)	247 (327)
知 名 町	588 (1,995)	104 (501)	279 (1,117)	205 (377)
与 論 村	353 (2,404)	69 (555)	102 (1,388)	182 (461)
県 平 均	1,968	552	939	437
うち内地	2,182	617	1,053	465

(注) 第11表に同じ

以上のべたこと及び前の「市町村税の状況」及び「1人当り市町村税」等から大体のことが分るであろう。

④, 市町村税収入の才入総額に占める比率が県本土とくらべて著しく低いこと。

⑤, 税収中に占める市町村民税の比率が県内地にくらべて総体に低い。但し如瀬市は例外的に高い。固定資産

税の比率も同様に低い、たばこ消費税が逆に高くなっている。

⑥, 自治省の「類似団体」との比較では、税収一人当りが圧倒的に低いこと。最低はその半となる。従って県平均及び県内地と比べても比較にならない。

⑦, これに対し才出の面では、財政規模及び一人当り経費では、ほぼ平均を上廻っていると言える。

⑧, しかし、財政規模の推移では著しく不均衡であり名瀬市、宇検村、知名町、与論町の増大に対し、喜界町、徳ノ島町、天城町は停滞及び減退である。

ここで更に才入及び才出について立入ってみることにする。先の市町村税収入について S29年=100とする指数の推移をみると、S35年までに相当な伸びを示していることが分る。市町村民税では名瀬市の約6倍(全島約3倍)、固定資産税では伊仙町の5倍(平均2倍)、電気ガス税平均4倍、となり、全市町村税の平均2.16倍となる。これは県本土市町村の年間10%内外の伸び率からみてそれほどめざましいものではないが、復興事業の若干の影響を示すものと言えよう。

特に固定資産税において、名瀬市、瀬戸内町での開発に伴う都市的発展、徳ノ島、天城、伊仙、和泊、知名各町の大型精糖工場の進出、住用村の発電所建設等の反映がみられると言えよう。そのほか軽自動車税、電気ガス税の伸びは、道路整備、未点灯地区の解消などの成果の側面であろう。ただ市町村民税、固定資産税の税収に占める比重及びその伸びがいずれも弱いと言うことは「復興事業の所得効果の弱さを物語っている」と言わなければならぬ。特に市町村民税の比較的高い名瀬市の場合でも、この伸びは公務員数の増加によるものであると考

第13表 S35年才入決算状況構成比及び1人当り経費

	市 町 村 税		地 方 交 付 税		国 庫 支 出 金		地 方 債		総 額	
	(%)	(円)	(%)	(円)	(%)	(円)	(%)	(円)	(%)	(円)
名 瀬 市	10.8	1,322	26.2	3,204	49.2	6,020	3.9	473	100	12,241
宇 検 村	3.1	479	22.9	3,501	43.6	6,678	8.5	1,304	"	15,310
瀬戸内町	5.2	535	32.2	3,323	45.8	4,722	2.4	252	"	10,305
喜 界 町	7.5	387	51.1	2,648	31.0	1,605	3.9	204	"	5,183
徳ノ島町	11.8	671	38.6	2,240	31.5	1,824	6.8	394	"	5,799
天 城 町	8.4	534	33.9	2,148	41.4	2,623	7.5	479	"	6,332
知 名 町	7.7	595	28.5	2,237	33.8	2,655	9.2	725	"	7,849
与 論 町	5.4	356	37.6	2,465	35.5	2,330	8.4	552	"	6,560
県 平 均	26.3	2,003	25.8	1,963	19.2	1,458	6.0	456	"	7,615
うち内地	29.6	2,182	24.3	1,793	16.1	1,188	5.9	432	"	7,363

(注) 前記、地方課資料による

えられる。

しかし復興事業の税収上の効果を言うなら県財政及び国税との関係をもみなければならないのでこれは後述しよう。

第13表でも分るごとく、先ず地方交付税の才入に占める割合が総体に高い。（喜界の50%宇検の22%と起伏もあるが）一人当り経費も県内地を大きく上廻っておる。いわゆる類似団体との比較でも、例えば名瀬市の構成比26%は類似団体12%の倍以上で、1人当り経費では類似団体997円に対し、204円と三倍以上である。つまり一般財源における交付税依存度が高いことが分る。しかし才入における最も大きな特徴は国庫支出金（＝補助金）の比重の異常な高さである。類似団体では8～14%の比重であり県平均及び県内地のそれにくらべても30～50%という比重は毫に特徴的である。

「この国庫支出金の大部分が奄美群島復興事業の支出金であり、例えば徳ノ島町の3,600万円のうち3,100万円がそれである。……復興事業の支出金をのぞけば、財政規模は現在の3分の2以下に低下するであろう。群島市町村の財政水準は、国庫支出金の異常な高さによって維持されているということが出来る。」

ここで附加しておきたいことは、国庫補助金の高いことは、当然市町村財政の、異常な硬直性の問題ともなるであろう（一般財源への喰込みなど）。初経費の問題をみる前に、今少し総括的に、又県財政との関係などを一応のべておいた方がよからう。

群島市町村財政規模の現状は、主として復興事業費を中心とする国庫支出金及び交付税に依存していることは既にのべた。鹿児島県自体も後進県としての特徴をもつのであるが、繰返して比較すれば、市町村税では、全国41%、県26%に対し奄美8%、地方交付税では全国15%、県26%、奄美31%、国庫支出金で全国13%、県19%、奄美41%となっている。

端的にみても、これだけの財政力の依存性を全国及び県平均と比較することが出来る。従って一人当り担税力も低いことは当然であろう。県下中種子町は徳ノ島町と同じ人口規模であるが、一人当り市町村税収入は、中種子町1,418円に対し671円(35年)であることでも分る。

地方団体の財政力を表わすものとして、基準財政収入額の基準財政需要額との比率を「財政力指数」として用いることがある。

今これを県下離島市町村と比べると、それらが0.219～0.290であるのに対し奄美群島では0.213～0.185で、県本土の0.416と比べては尚一層ひどいことが分る。

県財政との関係は、まず行政機構の上で大島支庁の管轄となっている。この職員約500人中120人は国の職員で

支庁行政機構の2割を国に依存していることになる。

第14表 鹿児島県財政における奄美群島の比重
(100万円)

	30年	33年	35年
① 奄美復興事業費	1,072	514	263
② 奄美への一般行政費	—	—	954
③ 県歳出	14,216	16,622	17,438
① / ③ %	7.5	3.1	1.5
① + ② / ③ %	—	—	7.0

(注) 調査報告 P 127より

第15表 S35年奄美への一般行政費と
県財政支出額との対比 (100万円)

警察費	91.9	(1,120.0)※警察費
土木	39.0	(2,947.0)
教育	47.7	(7,178.0)
厚生	83.9	(1,199.0)※社会費
産業経済費	111.3	(2,125.0)
その他行政費	179.3	
計	954.5	(17,438.0)

(注) 第14表に同じ、() 内県支出

第14・15表で一般行政費の項がS35年しか分らないので、資料として不備であるが、凡そ、復興事業費の比重の年々の低下及び、一般行政費を含めてS35年の、7%から類推して国庫の財政支出が10%前後であったろうことが言える。（復興事業費は29～32年までは市町村施行分も含まれているので約2倍に水まじされた額であると言う。）

奄美群島の人口、面積が全県の1割で、県内での行政的比重は約10%とみられている。

県の投資的経費及び補助事業に対する復興事業費の割合はS33年でそれぞれ10%、16%であるがS35年では5.5%、6.8%と低下している。ところで復興事業そのものは、一般の補助事業と比べて国庫補助率が高いので、この約10%の行政比重は、厳密には相当の国庫依存によることは明らかである。S35年度の県財政における復興事業費の財源内訳では、約1.7億円の国費に対し起債及び一般財源による県負担は6.6千万円にすぎない。一般行政費が全額県負担として、事業費を合せて約10億円は、県財政規模170億円からは6%の比重となる。これに対し奄

美群島の県に対する負担は県税及び分担金であるが、S35年県税収入中大島の比率は3.3%（6,701万円）である。

以上のごとく、群島市町村は、復興事業によって、ようやく一定の財政規模を維持しているが、国税徴収額S34年で3.23億円に対し、地交税、補助金等約12億円が国か

ら交付されていることになる。しかし国税徴収額の低位は、県内他地区と比べて決して少なくないので、これはむしろ県全体についていえることである。ことに酒税、砂糖消費税が大きいので、地元では砂糖消費税（34年1億円以上）の還元をのぞむこえもあると言う。

第16表

性 質 別 経 費 の 状 況 （ 構 成 比 ）

	人件費	物件費	扶助費	消費的経費		普通建設事業	災害	失対	投資的経費		公債費	(一人当たり)
				計	(一人当たり)				計	(一人当たり)		
	(%)	(%)	(%)	(%)	(円)	(%)	(%)	(%)	(%)	(円)	(%)	(円)
名 瀬 市	20.2	3.7	26.9	53.2	7,353	19.1	2.7	8.6	30.4	4,198	3.7	513
宇 検 村	14.0	12.0	—	28.1	4,280	24.6	36.6	—	61.2	9,318	2.8	433
瀬戸内町	14.3	13.0	—	30.4	3,299	40.9	10.0	15.0	65.9	7,160	3.1	332
喜 界 町	31.8	17.5	—	52.0	2,694	44.4	0.2	—	44.6	2,312	3.3	171
徳之島町	22.3	15.7	—	44.9	2,537	38.3	6.1	1.4	45.8	2,586	4.3	245
天 城 町	19.7	13.7	—	37.6	2,287	57.8	0.1	—	57.9	3,523	2.9	180
知 名 町	20.8	13.2	—	40.5	3,021	52.6	2.7	—	55.3	4,105	1.6	120
与 論 町	17.4	12.8	—	36.1	2,317	54.1	4.8	—	58.9	3,783	2.5	163
県 計	26.1	12.7	6.5	52.1	3,877	25.0	2.7	8.8	36.5	2,720	6.6	488
県 内 地	27.3	12.7	6.5	53.8	3,899	23.4	1.5	9.7	34.6	2,508	7.1	512
全 国	24.3	13.1	※12.2 (補助費を含む)	52.0	—	26.7	5.9	3.3	35.9	—	5.6	—

(注) 県地方課 前記資料から

扱経費にうつろう。

④、性質別才出の状況（S35年）

第16表で、投資的経費の構成比が著しく高いこと、群島全体で約47%は全国の36%に比べても高いことが先ず目につく。それは1人当たりの経費についても同様であり「類似団体」との比較でも大体に著しく高くなっている。（瀬戸内町1人当たり7,160円、類似団体1,841円、構成比それぞれ65.9%に対し類似団体32.2%となる。）平均して1人当たり投資的経費は類似団体の2～3倍というところである。このことは消費的経費については逆になっている。但し旅費、通信運搬費等物件費又は扶助費は総体として割高である。

なお公債費の償還はS42年度を頂点として漸増の見込みであり、財源の乏しい市町村の将来大きな財政負担になると考えられている。

なお義務的経費（人件費、公債費、扶助費、普通建設、失対、災害等補助事業費）の才出に占める割合は、名瀬市79%、徳之島町72%で県平均66%を上廻っている。

附加すれば投資的経費の構成比47%から復興事業費をのぞくと27%程度になると言われる。

(ロ)、目的別経費の状況（S35年）

第17表 目的別主要経費の状況 （構成比%）

	庁費	土木	教育	社会労働	保健衛生	産経
名 瀬 市	15.4	7.3	12.8	36.4	0.7	6.7
宇 検 村	13.3	38.6	5.9	0.2	0.7	25.2
瀬戸内町	18.5	16.5	19.2	16.3	0.9	19.2
喜 界 町	27.3	4.4	40.1	2.1	0.3	11.8
徳之島町	20.8	7.6	24.6	6.2	2.3	20.6
天 城 町	18.6	9.0	29.6	4.8	0.7	21.5
知 名 町	18.7	4.4	25.6	0.1	1.0	39.2
与 論 町	16.2	6.2	30.6	0.5	11.2	20.6
県 計	20.8	7.3	19.3	18.4	1.8	10.2
うち内地	21.3	6.4	19.3	19.5	1.8	8.8

(注) 公債費は前記性質別を参照
県地方課前記資料による

第17表についていくつかの特徴をつかむことが出来ると思うが、更に1人当り経費について次の第18表を参考にしてみれば一層ははっきりするだろう。

即ち復興事業費が1人当り経費で30～50%に達していることが注目されよう。従って土木、産業経済費等が構

第18表 人口1人当り経費

(目的別)

単位=円

	庁 費	土 不	教 育	社 労	保 健	産 経	(才出総計のうち復興事業費)
名瀬市	2,130	1,014	1,722	5,032	90	920	(16.9) %
宇検村	2,030	5,873	900	35	114	3,882	(24.3)
瀬戸内町	2,004	1,786	2,088	1,768	94	2,084	(36.8)
喜界町	1,411	227	2,077	110	17	612	(33.3)
徳之島町	1,177	425	1,392	349	132	1,165	(36.0)
天城町	1,132	547	1,799	295	44	1,307	(53.1)
知名町	1,395	330	1,909	6	74	2,920	(50.5)
与論町	1,040	397	1,967	32	718	1,325	(46.0)
県平均	1,551	547	1,439	1,370	135	760	—
うち内地	1,542	464	1,401	1,411	133	639	—

(注) 前記地方課資料による

成比においても1人当り経費でも相当に高いと言える。この復興事業費を除いてしまえば議会費を除きことごとく著しく低いといえる。「だから財政的には復興事業は市町村の低い行財政水準を補完する役割をもっているということが出来る。」

なお市町村別にみると経費項目でかなりの変動や格差があることも注目される。構成比では、名瀬市、瀬戸内町の社会労働費の比重、宇検村の土木費39%、与論町の保健費、知名徳島各町の産業経済費の比重が高いこと等である。これは1人当り経費では1層明瞭に示されており、土木、社会労働、産業経済費は市町村によって著しい差異が出ている。これはやはり復興事業の開発地区毎の変動であるとみられるが、喜界町の総体的低さが目立っており、部分的拠点事業をのぞけば、大島本島以外の停滞がみられるようである。

以上既にのべたことであるが、財政規模の推移については、各市町村かならずしも同一傾向ではないことも、復興事業費によって大きく市町村財政が規制されているからである。S33~35年の推移で名瀬市138%、瀬戸内町130%、知名町167%、与論町152%、喜界町114%、宇検村169%と伸びているが徳ノ島町69%と減退しており、「事業の進行につれて毎年大きく変動し、このように財政規模が不安定であることは、財政の自主性を著しく弱めることになるのである。」「また復興事業により次々施設がつくられ、基準財政需要額が増大するが、…基準財政収入額のテンポが鈍いので、財政力指数は年々下っていく」ことになる。この後者の件は県本土市町村につ

いても言えることであるが。

起債についても前にふれたと思うが、復興事業の国庫補助率が非常に高いとは言え、市町村の自己負担は約4割とみられこのうち半分が起債にまたなければならぬと言わう。公債費の比重及び1人当り経費は類似団体又は全国及び県にくらべて低いとは言え、これは結局一般財源により償還されるものであり、地方税収入の比重からみても、起債の比重は実質的に相当重いと言わなければならぬ。

しかも公債費の低率なのはまだ償還が開始されたばかりであり、ピークの40年度以降は現在の2倍以上になる町村もあるので、相当な過重負担となることが予想される。S29~38年までの起債額は、一般債9.5億、水道電気等公営企業債2.7億、港湾、簡易水道等准公営1.1億、災害等1.4億、計約15億円となっている。この点今後の起債発行の困難性が当然考えられるし、又、利子補給の要望もあると言えよう。これに関連して公営企業の困難性も問題となっている。即ち水道、電気、交通、港湾埋立て等、特別会計、公営企業会計の維持運営について、ほとんどが一般財源からの繰出しに依存していると言われる(35年度全島で約9千万円)。中でも大島電力の営業下に入らない電気事業をもつ町村、大和村瀬戸内町、喜界、与論町など、電力供給戸数の少いこともあり、極めて高い料金で、しかも点灯時間夕方から11時までと制限されている状態である。上水道をもつ名瀬市の場合も、工事費の見込み違いや、全体の84%を起債によったことなど、で経営困難をきたしていると言う。このように離島における公営企業の困難性は、一入大きいとみられる。

名瀬市の財政問題(危機)についてはここで十分検討する余裕はない(紙数制限)が、調査報告及び鹿大岩元教授の「名瀬市行財政実態調査報告」から少々とりあげてみよう。既に今迄論じたことの中にも名瀬市の経済と財政の位置、性格は一応分ったと思うが、名瀬市には群島20万人の人口のうち4.5万人が住んでいる。「この市は群島全体の経済構造を集約的に代表しており、とくにその貧困さを集中させている。」(前節、生活保護率に

つきのべたが、S29～35年被保護人員3,506人～7,180人
同期間全国で1,887千人～1,642千人と減少)

名瀬市の財政収支については今迄に既にかかげた表で
分るので省略するが、更に強調しておくべきは、29年以
来の累積赤字の問題である。S35年度でみれば約6千万
円の赤字で、S34年以来「若干ながら赤字解消の方向に
むかってきつつある」と言う。市の経費構成では既述の
ごとく、扶助費の比重が非常に高いこと（1人当たり類
似団体549円に対し3,725円）が特徴である。その他は人
件費、物件費は低いが、投資的経費が類似団体に近い
（1人当たりでは上廻る）。目的別では社会労働費土木
費をのぞきいずれも県平均を下廻る構成比で、1人当
りでは、この他産業経済費教育費が若干上廻る。才出総
額の1人当たりは、35年13,800円で、県平均7,400円、
類似団体7,900円を上廻っている。これを才入の面でみ
ると、市税1人当たり1,326円、県平均1,968円、類似団
体3,325円となっている。才入構成比は既述の如く、国
庫支出金49%、交付税26%に対し市税収入は10.8%であ
る。

「当市は35年6月自主再建団体となったが、一般会計の
赤字は29年以降年々累増し、34年度には7千万円を超え
才出の13.6%に上った。赤字累増の原因は要するに地方
経済力不均等発展の極に析出された著しい貧困さに対し
て直接的保障のために多くの財政資金をつぎこまなけれ
ばならなかったこと、復興事業費が地元にもかなりの負
担として圧力を加えていることに因るものといえよう」
（前記岩元教授）更に財政運営が近年「順調」になった
ことは「行政水準が向上したことは別であって再建団体
としての規制をうけることによって、住民の要求にこた
えられない面が出てくる。」（同上）と考えられる。

才入中市税、交付税は33年35.5%、34年36.1%、35年
37.4%、36年38.2%と若干伸びてはいるが、類似団体34
年57.8%、35年59.2%に比べても大きくひらいている。
市税収入の低さについては再言をまつまでもない。「こ
の税収入の低さは経済水準の低さを示すが、それでも精
一杯の増収の結果であるといえよう。と言うのはここ数
年来、標準税収入額に対し税収実積が大きく上廻ってき
ているからである。」（前記、岩元）つまり名瀬市の財政
は概して硬直的と言われるのは、国庫補助に伴う地元
負担が、投資的経費（失業対策費を含む）生活保護費の
増大で一般財源に喰い込んでいると言うことである。

4. 「地域開発」問題として

以上復興事業の「成果」にかかる群島経済構造の諸問
題及び市町村財政の現状とを一応の関連において検討し

たと思う。そこでこの分析に立って「地方財政と地域開
発問題」との統一把握をなすべきである。既に紙数もつき
ているので意をつくしえないが、拙稿「地方財政におけ
る中央集権化と地域開発問題」で、地域開発政策の基本
的視角を示し得たと思うので、これが照合されることで
責をまぬかれよう。なお調査報告の提起する「奄美群島
総合開発」の視点をなお追ってみる。この他若干の附加
すべき問題点を急いで整えておこう。

復興事業の問題点は既に第二節及び第一節でもみてき
たと思うが、調査報告の結論は、「公共施設の整備と民
生安定という限りでの復興はおおよそ達成され、この点で
は目標に達したということが出来る。また産業経済の復
興もある程度はすすんできたといえる。しかし生産性の
向上、経済の自立、あるいわ財政力の充実となるとなお
未だしの感が深い」ということである。しかしこの総括
はいかにも常識的で例えば「生活水準を概ね戦前の本土
なみに」という目標自体が問題で、「その生活水準とは
何を指すのか」と報告自体も疑問を出さざるをえないの
である。一応の生活環境整備にしても既にのべた如く、
復興計画の改訂によりその政策重点は移動しているとい
わねばなるまい（どちらつかずという感じで、しかもこ
れの是非については別であるが）。報告書の基本的立場
では「あとの5ケ年は産業中心の事業」として目標をは
っきり変えるべきであったとのべている。そして復興事
業の補助率がきわめて高いこと、離島振興事業、一般公
共事業に比べて、優遇されているが、「ある程度一般補
助率が可能となるようしなければならない」と批判的
である。この批判はまた経済的見地から群島としての総合
的重点的計画によってこそ効果があがると言う見解であ
る。なるほど復興事業が島別に計画が立てられ、次第に
町村別に細分化され、「町村毎にひとりの事業がふ
りあてられる」ことには若干の散発的欠陥もあろう。し
かし民生文教という生活基盤については、むしろそうあ
るべきではなかろうか。若し更に今後この産業重点の経
済効果にしばって事業がすすめられるとなると、群島各
地域間格差が尖鋭化してくると思われる。しかし事業
主体別配分で19表をみると、市町村は10億円ほど、県
より事業費が多いのに国費はほぼ同額である。これは一
般財源と起債では一層大きく開いてくる。この数字で県
への国庫補助率は86%に対し市町村66%となる。市町村
分は大部分 $\frac{1}{2}$ ～ $\frac{3}{4}$ 補助であり、事業が小規模で補助率
が低いことは、財政力の貧困な市町村の一般財源をいよ
いよ圧迫することになる。この他、地元負担について
住民のグループ（水利、小組合）が町村から補助金をえ
て行なう事業、又は町村事業に受益者負担が加わる等、
この他町村、農（林）道工事等に尖役負担が加わったり

第19表 復興事業の配分 (100万円)

	県施行分	市町村 施行	個人 及団体	計
事業費	4,243	5,417	5,445	15,052
国費	3,649	3,612	678	7,939
起債	277	1,405	—	1,678
融資	—	—	3,199	3,199
一般財源	267	400	1,567	2,234

(注) 調査報告 P 201

している。㊤、大型工場誘致については、伊仙町が固定資産税の6年間半額免除をきめているが、反面農道補修の義務をおわせていると言う。㊦、工事技術上の問題は、とくに港湾工事にあらわれている。名瀬港は直轄工事だったが他は県営工事で、専門技術が乏しいため、災害による手もどり工事も多く、これは海岸施設にも言えると言う。これは又港湾の接岸能力の減退ともなっている。

ここで復興事業費を離島復興事業費及び全国公共事業費と比べてみよう。先ず広義の公共事業費(一般会計)に占める比率では、復興事業費は30年0.5%から36年0.3%と低下している。S28~29年を起点にすれば37年公共事業費の伸びは約4倍、離島復興事業、7倍以上に対し、実施済額で復興事業費は2倍に達しているにすぎない。なお離島復興はその主なる事業予算を、企画庁に一括計上し、その実施にあたっては各省に予算をうつしかえる方式にS33年から改められている(各省所管形式を廃したこと)。この国の広義の公共事業費との関連で、公共投資の配分、政策については後でふれるが、復興事業のこのような位置づけは、地域開発政策としての「特殊性」を(?)意味しているだろう。しかし所復水準の低さは既にみたごとく国民所得に対して43%にすぎず、38年度の目標を実現しても国民所得との格差は依然として拡大すると考えられる。そして自治体財政力のぜい弱さも今後の復興計画の困難さを一層大きくするものである。また日本資本主義の発展に関連して言えば地域亜熱帯産業の前途も決して有望とばかりは言えないだろう。戦前においても、台湾、南洋諸島の領有によって、日本の砂糖工業は飛躍的に発展する過程が、奄美ではサトウキビの分密化への途がとざされ、黒糖の地位は相対的に低下していった。又つむぎやかťお節の地場産業も、化学繊維、化学調味料の進出で押され気味であったと言えよう。戦後の国内甘味資源保護政策についても、最近の経済成長の過程で、農業構造の変貌、食料消費パターンの変化更に貿易自由化の不可避性等で今後一そうきびしい情勢に立たされるのではないか。かくて、単なる亜熱帯産業

開発論はまことに楽観的であり、一方、戦略的基幹産業の振興という国民経済的視点は、いわゆる生産農民と資本との関係で、機械化、栽培技術の高度化等、農業基盤の整備、「合理化」を通じて、対立矛盾が明確化せざるをえない。土地利用と労働配分の合理化により、農業労働力の流出、又は会社直営農場の拡大等の、農民分解は既にはじまっている。調査報告の開発方式が、「産業振興中心主義」をかかげる場合、これらの諸矛盾を軽視又は無視しているのではないかと思われる。土地改良、防災施設、道路港湾の整備についても、低い産業構造と低所得水準の現状について、特に零細農民の保護育成を基礎にしなければならないと思う。「徳ノ島南部」を中心とする拠点開発方式とは、結局、国の公共投資政策の縮刷版であろう。また復興事業の自治省一括方式をめぐる問題が出てきている。各省セクショナルリズム、事業間の矛盾をなくし、順調な進捗率を維持している点で評価されるが、産業開発方式に転化する(?)過程では、企画庁一括方式が合理的だと言う批判がある。なるほど工事技術、計画策定など、中央各省の直轄による優利さを否定することは出来ない。しかし市町村財政の現状などからみても、事業主体を県、市町村におく現行方式が、奄美群島の「特殊性」にそってなお一そう強化されることが望まれるのではないか。それは国の地域開発政策の巨大な矛盾を少しでも防ぐことでもあるから。高度成長一地域開発(公共投資)のローラーが、地域経済と地方財政を、広域行政と中央集権化で、地ならしするとき、地方自治の危機は激化すると言うこと、これは既に全国各地でみられる現代の都市=農村問題の基因なのである。

最後に九州経済調査協会の「公共投資の地域配分実績調査」によって、公共投資の動向=政策と、今迄論じたことを照合してみよう。即ち九州への配分比重は戦後22~25年の時期13.1%から33~35年11.7%と低下している(福岡、長崎をのぞく各県とも低下)これに対し関東、東海、近畿の三地区は増大し、約6割を占めている。このように後進地域の比重低下こそ、「地域開発」の本質を端的に表しているものである。従って人口1人当りの公共投資額でも九州は最下位となっている。これは一人当りの生産所得が全国最低であることに皮肉にも対応している。更に別稿で論じたことであるが、戦後の時期から高度成長過程にかけて、投資重点の交替があり、S30年ごろまでは、災害復旧に大きく比重がおかれたが、農林水産、治山治水などの比重が下り、道路、港湾、文教住宅、失対などの比重が高くなってきた。そして道路を中心とした産業基盤整備でも、九州は全国に比べて、比重、伸びとも小さい。従って生活基盤ことに住宅、環境衛生、厚生福祉には手が廻らないと言った状態である。

(失業対策の激増は石炭問題とからんでいるとみられる)

なおS35年度の九州の公共投資912億円のうち、50%弱が国費で、あと県費22%、市町村28%と、地方財政の負担がかかっている。

鹿県への配分実績でも以上のことが言えるが、道路の構成比重は22年1.7%~35年22.7%に対し、農林水産は同期間で39%~17%へ、災害20%~6%へ、住宅7%~3%へと減少し、失対は26年1.8%から35年11.1%へと変化している。文教施設の停滞、厚生保健等の比重は問題にならないし低下させている。以上公共投資の動向からみて、奄美復興事業の政策的位置づけは、一層全国的に定めることが出来るのではなからうか。ここからも、「地方財政における中央集権化」という、地域開発政策の主体的条件=国と地方との財政的行政的関係における動向を基本的視角において把えなければならないと思う。「現実の地域開発は地方公共団体の責任と競争とに放置されるやり方ですすめられている。そこで……産業間の無政府的競争……全く計画性を欠く財政資金や民間資金の莫大な浪費をひきおこす」(島恭彦、経済論叢91巻2号)と言うことも、「(開発)計画は分散しているが、財政的行政的権力は集権化している」(同上)結果であり、地方自治の収奪とは、この真の計画性をもたない権力的統制に他ならない。これが地域格差の是正を目標としながら地域格差を助成する所以である。

「地方行政は教育、民生、産業、公共事業など各行政の地域における総合であり、行政各部の地域における一定のバランスを失わないようにつとめるのが地方公共団体の本質とも言えるのである。仮にその地域で国の財源による大規模な地域開発が行なわれたならば、そこから生ずる地域社会の構造的な変動に対して、民生、教育、公共事業等、地方行政の全機能をあげて対応しなければならないのである。そうでなければ地域住民の生活は守れ

ない。」(前記、島教授)

この島教授の指摘を奄美復興事業の現状と今後の問題に結んでみれば、先の分析結果と合せて、財政力の不安定と貧困を激しくしているもの——地方自治の危機が明らかになると思う。地方自治体は国の開発事業の出先機関ではないと言うこと、最近の広域行政が、産業経済効果を中心に、(実は独占の産出効果を極大化する)、行政の拠点開発をすすめていることと、この対立=地方自治擁護の斗争こそ、奄美復興事業を「地域開発」に結ぶか否かの分岐点であろう。(1963. 9. 30 地方自治研究全国集会在鹿児島で開かれる前日)

註、主要参考文献資料

(1)国民経済研究協会(62年8月)、「奄美群島総合開発調査報告」(2)県地方課「離島市町村の財政の状況と問題点」(3)九州経済調査協会「公共投資の地域配分実績調査」(4)「奄美群島経済振興計画」県、35年12月、(5)「奄美群島復興事業実施状況調査書」県、37年1月、(6)自治庁「奄美群島復興事業関係法令資料」(7)県統計課、35年「大島郡民所得推計結果」(8)、県議会調査時報3号、5号、(9)月刊自治研26号吉田慶喜「奄美復興計画の諸問題」(10)経済評論18巻6号、島恭彦「地域開発とところどころ」(11)都市問題、52巻12号~53巻、1号、2号、3号、「地方自治体と工場誘致」(東京市政調査会)、(12)世界192号「地域開発の夢と現実」、(13)「名瀬市行政財政実態調査報告」(名瀬市、鹿大岩元和秋)(14)柴田徳衛、宮本憲一「地方財政」(15)「地方自治体第6集」(自治労)(16)島恭彦「地域格差と地域開発の財政問題」(経済論叢91巻2号)(17)岩元和秋「地域開発政策の問題点」(鹿大社会科学報告9号)(18)拙稿「地域的不均衡発展と地方財政調整問題」(県短大紀要11号)(19)同上「地方財政における中央集権化と地域開発問題」(13号同上)