

## 科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 24 年 12 月 19 日現在

機関番号：18001

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2009～2011

課題番号：21530263

研究課題名（和文）高度経済成長の終焉と地域開発計画の変容－沖縄振興計画の事例研究－

研究課題名（英文）End of rapid economic growth of Japan, And change of local development program, Case study of the Okinawan Development Project.

研究代表者

大城 郁寛（OOSHIRO IKUHIRO）

琉球大学・法文学部・教授

研究者番号：40194146

研究成果の概要（和文）：本研究では、1960年代後半から1970年代にかけて沖縄が構想した臨海型重化学工業が、すでに日本政府が進めていた経済の自由化政策によって不適切なものになっていたこと明らかにし、地方政府の構想力に問題があったことを明らかにした。さらに、沖縄の産業や行政は保護主義の傾向が強く、その保護策によって守られた製造業は脆弱で、復帰後に本土製品が沖縄に流入すると淘汰されたことを明らかにした。また、開発庁への開発予算の一括計上という制度を考察することで、わが国の公共事業に関わる体制の下では、開発事業の選択において地元の主体性を発揮することに制約があることを明らかにした。

研究成果の概要（英文）：This research clarified that, the seaside heavy chemical industry, which Okinawan local government wanted to invite around 1970's, had become out of date because of economy liberalization of Japanese government. It means that Okinawan local government had weak economic planning power. The research also clarified that, Okinawan administration and industrial circles had strong attitude of protectionism, it developed manufacturing industry in Okinawa after the War. But the inflow of goods from the mainland weeded out fragile local manufacture after 1972. And by examining the blanket budget system of Okinawan development project, it is cleared that the structure of public works of Japan had tendency to restrict the subjectivity of local government.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	500,000	150,000	650,000
2010年度	500,000	150,000	650,000
2011年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	1,500,000	450,000	1,950,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：経済学・経済政策

キーワード：沖縄振興開発計画、北海道開発計画、地域開発の自主性

## 1. 研究開始当初の背景

1970年代以降石油価格の高騰、変動為替相場制への移行により、わが国の製造業を取り巻く環境が大きく変化した。特に東アジアに

おける製造業の隆盛は、製造業の空洞化を招き、工場誘致を主な開発手法としていたわが国の地域開発の在り方に大きな変容を迫った。

## 2. 研究の目的

我が国の低所得地域の経済開発計画が環境変化に対応し、どのように変容したのか、地元の意向がどう変化し、またその主体性が計画にどう反映されたのか、沖縄で実施された開発計画を事例に明らかにする。

## 3. 研究の方法

(1) 琉球政府が1970年に策定した「長期経済開発計画」の指針となった新全総がどのような地域開発の思想を含んでいたか、それから沖縄が誘致を望んだ臨海工業の特性、業界と官庁との関わりなどを概観したうえで、臨海工業の基本的な条件となった政府の資源政策の転換が地域開発に与えた影響を明らかにする。次に、旧全総において開発拠点に指定され急速に工業化を遂げた茨城県鹿島地区（それは琉球政府に1つの開発モデルを提示したが）を取り上げ、臨海工業基地の建設を巡る国の政策や地方公共団体の主体性、そして工業開発が地域経済や地方財政に与えた影響を確認した。最後に、高度経済成長によってもたらされた製造業の構造変化、企業活動の広域化やネットワーク化、世界経済における日本のプレゼンスの高まりが、琉球政府が望んだ臨海工業基地を沖縄の経済振興に適しないものにしたことを論証する。

(2) 1960年代の沖縄の製造業は、就業者の構成比でみると9%を占めるまで規模拡大を果たす。琉球政府下の沖縄はドルを域内通貨と使い、自由貿易及び外資の積極的な導入など開放的な経済体制をとっていたといわれる。しかし、本研究では琉球政府下の物品税等の課税のあり方、重油産業育成法等の産業に関する法律、その実際の運用を検討することによって、琉球政府下の沖縄が製造業に関して保護主義的な政策を取っていたことを明らかにする。その検証によって、製造業の規模拡大は、糖業やパイン缶詰産業といった沖縄の輸出商品に関しては日本政府による特別措置によって、またその他の食品加工、衣料・縫製業等の輸入競争産業は琉球政府による保護に拠るものであること、そしてその反動で、1960年代に日本政府が保護主義から自由貿易に政策転換を行い、また1972年の復帰により日本経済との一体化を達成すると移入品が自由に流入し沖縄の製造業は再び規模を縮小させる結果となることを明らかにする。

(3) 国が実施した過去40年間の沖縄振興事業は、社会資本整備を主体とするものであった。社会資本整備が産業立地を誘導するというのが当初の目論みであったが、その結果は芳しいものではなかった。地元では、それぞ

れの社会資本を所掌する各省庁の方針で事業が実施され、沖縄の要望をくみ取る仕組みが弱かったという不満が残っている。そこで、本研究では沖縄振興（開発）体制の原型となった北海道開発計画を検証し、都道府県を対象に国が実施する開発計画において、地元がどのように主体性を持ちうるのか検証する。

## 4. 研究成果

### 2009年度の研究成果

成果物である論文の副題で「時宜を失した」と記したように、本稿の結論は既に示した通りである。ここでは、琉球政府が構想した臨海工業基地が時宜を失していたという結論に至った理由を箇条書き風に要約する。まず1つは、新全総の遠隔地大規模工業基地構想が示すように国際競争力の観点から、新たに臨海工業基地を設置する場合の規模が琉球政府の想定をはるかに超えるようになった。これは工業用地だけでなく、所要な工業用水、電力、公害への対応を含めて沖縄が準備できる受入れ条件を超えた。本土と沖縄の財界人で構成された沖縄経済振興懇談会

(1970年3月開催)に招かれた当時経済企画庁・総合開発局調査官であった下河辺は、「保護さるべき小規模な重化学工業基地を作ることについては、非常に大きな疑問があり、そうした基地をつくれれば、地域にとっても企業にとっても非常に面倒なものがある」と述べ、琉球政府の臨海工業基地構想を牽制した。

2つに、臨海工業基地の規模の大型化にも関連するが、そこに立地する素材産業の資本集約化が進むことで雇用吸収力が低下し、沖縄にとって魅力ある産業ではなくなった。琉球政府が望んでいたのは出荷額の大きな工業基地が所在するというのではなく、解雇が進む米軍基地従業員や新規学卒者の雇用の場を確保することであった。ところが、オート化が進んだ臨海工業基地は、地域に雇用の場を提供する産業ではなくなった。新たに自動車や家電産業などの加工組立産業が雇用吸収力のある産業として台頭してくるが、この産業の立地は臨海である必要もなく、また公害も発生させないため消費地である大都市の周辺にも工場適地が広がり、臨海にある程度の用地を準備できるという沖縄の工業立地の優位性は失われた。

3つに、既にみたように1960年代後半になると、国民が経済成長よりも環境保全を重視するようになり、通産省も臨海工業基地を人里離れた遠隔地に誘導するよう産業立地政策を変更する。産業公害を経験したことの無い沖縄でも環境意識が高まっており、1970年6月に琉球政府から進出許可を得たアルコア社がアルミ精錬工場を建設しようとしたとき、候補地住民の強い反対運動に遭遇した。琉球政府は急遽「企業誘致に関する基本方

針」を1970年8月に定めたが、そこでは経済的波及効果よりも公害防止が筆頭の条件となった。新情報センターのアンケート調査「本土復帰直後の沖縄住民の意識等の調査」（昭和47年6月実施）で、沖縄県振興のために経済発展と自然保護のどちらに重点を置くべきかと質問したところ、経済発展（33.1%）よりも自然保護（41.8%）を重視する割合が高かった。「長期経済開発計画」を審議した審議会委員長は、上述の沖縄経済振興懇談会で南北に細長い地形や年中海から風が吹いている気象条件から、公害の解決は比較的容易ではないかと発言しているが、このような県民意識の状況で、本島東海岸沿いを埋め立てて臨海工業基地を誘致することを地元住民は受け入れなかったであろう。沖縄に臨海工業基地ができなかった理由として、それが通産省の産業政策に反するため日本政府に阻止されたという見解も聞かれる。確かに本島東海岸の設置された石油備蓄基地や石油精製所、それから進出を希望したアルミ精錬所は外資によるものであり、自ら考える秩序に沿って外資受入を進めたい通産省にとって、琉球政府の計画する臨海工業は是認しがたいものであったであろう。沖縄の新聞は国益対県益の衝突として記事を掲載したが、時宜を失した琉球政府の臨海工業基地誘致は既に県益でもなかったというのが本稿の結論である。

#### 2010年度の研究成果

平成21年の工業統計調査によると、沖縄県の事業所数（従業者4人以上）は1,302件、従業者数は24,812人となっている。これを他県と比較してみると、事業所数は下から数えて鳥取（977件）、高知（1,138件）、3位に沖縄、従業者数は同様に下から数えて高知（24,663人）、2位沖縄、3位が鳥取（34,557人）の順となっており、人口が沖縄の139万人に対して高知が約76万人、鳥取が59万人、島根が72万人ということから判断すると、沖縄は全国で最も工業化が進まなかった県であるということができる。

事業所数や従業者数といった外形的な指標よりも問題が深いと思われるのは、沖縄の製造業は労働生産性が低く、結果として従業者の一人当たり給与が全国最低となっていることである。具体的な金額は、給与の全国平均は423万円に対して沖縄はその63%の267万円、これは2番目に低い秋田（299万円）よりも32万円も低く、高知、鳥取の321万円、島根の343万円よりはるかに低い。このように沖縄の製造業の生産性が低くなった要因として、パンや乳製品、総菜や弁当といった鮮度の関係で市場が域内に限られる食品加工業の構成比が高いということ、換言すれば県外にも販路を持つような製造業

が育たなかったことが指摘できる。平成21年現在、従業者総数に占める食品加工業従業者の割合は42.9%に達し、これは1970年の構成比32.2%より10ポイント高くなっている。平成21年と1970年の従業者総数はほぼ同数であるから、1960年代に誕生した多くの業種が復帰後の競争で淘汰されたことが分かる。

このことをどう評価するか。まず1つは、昔から工業化の経験に乏しく本土市場から遠く離れた島嶼県沖縄は工業化に不向きであり、戦後半世紀にわたって工業化を推進してきたことは間違いであり、沖縄は比較優位がある観光等のサービス業に特化すべきであったという評価が可能である。その場合は、多大な資金を投じて海岸を埋め立てて工業用地を造成してきたこと等、工業化を推進するためにやってきた事業の是非を検証することが求められる。

もう1つは、沖縄に適した工業化があるはずであるが、それが何であるのか明確に認識できず、結果として不適切な工業化を推進してきた（または、今も推進している）という評価も可能である。この場合も、今まで実施してきた政策について目標設定の何が問題であったのか、または推進方法の何が間違っていたのか明らかにし、今後の政策に反映させることが必要である。例えば沖縄の糖業は本稿でみてきたように政府の保護によって成り立った産業であり、この業界の関係者であれば日本政府が自由化に舵を切った1960年代には糖業に将来性がないことを認識していたはずである。それにもかかわらず、業界も行政も糖業を主要産業に位置づけ土地改良事業など多大な財政資金を投じ続けた。その政策効果といえば、平成20年の砂糖キビ収穫面積は復帰時と比較して半減し、製糖業の付加価値額はパン・菓子製造業よりも少ないという状況にある。それでも、砂糖キビは依然として沖縄の基幹作物と目され増産プロジェクトが続いている。

輸入競合産業は移入品に淘汰されていったが、何が問題だったのか。本稿でみたように、復帰前のこれらの産業は移入品に対する競争力が弱く、琉球政府や業界は移入品や外資から市場を守るため参入障壁を高くした。復帰後も市場を県内に求める傾向が続き、販路を県外に拡大する意欲が弱かった。例えば泡盛業界は県内出荷分については酒税を軽減することを復帰特別措置として認められたため、鹿児島焼酎の6割が県外に出荷されるのに対して泡盛の県外出荷割合は2割に留まるなど、九州の焼酎と対等に競争しないといけない県外の販路拡大が進んでいない。我が国の製造業で市場を域外に拡大せず成功した業種は見当たらないのであるから、県内出荷分に対する酒税軽減といった内向

的な措置ではなく、県外出荷を増やすような振興策を求めた方が泡盛業界の拡大につながったのではないだろうか。

復帰前、復帰後を問わず戦後の沖縄は様々な工業化策を実施してきたが、振り返ってみれば失敗の連続であった。企画が全て成功するものではないから、その事を責めることはできないが、沖縄の問題は失敗した企画を検証し、その経験を次の企画に生かすことなく、時流に映る次のプロジェクトに飛び移っていくことが多かったように思える。本稿の意義は、製造業が沖縄に定着できなかったのは保護がなかったからではなく保護に頼ったことを明らかにし、今後の地域振興の有り方を考える一助になることにある。

#### 2011 年度の研究成果

沖縄振興計画において地元がどう主体性を発揮したかということについて、次の二点を指摘することができる。まず一つは、沖縄振興特別措置法の目的が沖縄振興と明記されたため、法律の内容、また 10 年毎の法律の改定、そしてこの法律を根拠に策定される振興計画に関して地元の要望を反映させる仕組みが組み込まれていた。これは北海道開発と大きく異なる点である。自由貿易地域、金融特区、それから DFS の設置等は他府県に例を見ない制度であり、経済効果については議論があるとしても沖縄の要望が実現した事例である。また最近では、平成 11 年 7 月から中国人個人観光客に対する沖縄数次ビザの発給、2012 年度から始まった沖縄振興一括交付金制度も沖縄の要望がかなった例である。

また、過去 4 回にわたって振興事業の方針を決める振興計画の原案は沖縄県知事が策定し、政府はその原案を国の審議会に諮って修正を施し国の正式な計画として定めたが、原案が国の審議会ですべて大きく変更されることはなかった。というのも、国の審議会には県知事、県議会議長、その他県の有識者が多数委員として参加していた。振興計画の策定権についても平成 12 年 3 月に沖縄振興特別措置法が改定され、第五期沖縄振興計画からは国は基本方針を決定することにとどまり、県が振興計画を策定することになった。このように、法律も含めて制度を作ることにしては、沖縄県がかなり自主性を発揮してきたことができる。

2 つ目に、毎年予算編成で決まる事業、特に公共事業については各省庁の整備方針が沖縄に対しても適用され、地元の要望を取り入れる仕組みは弱かったように思われる。そうなのは、沖縄が復帰する頃には既に道路、港湾、土地改良といったインフラごとに整備緊急措置法の制定、長期整備計画の策定、整備特別会計の設置といった体制、すな

わち所掌する省庁がそれぞれのインフラについて強い権限を持って事業を実施する体制が構築されており、沖縄の社会資本整備もその体制のなかで進めることになったからである。北海道開発庁は国務大臣である開発庁長官を有する省庁であったが、開発事業については建設省、運輸省といった開発事業を所掌する省庁が強い権限を有していた。北海道開発の体制を持ち込んだ沖縄でも、同様なことが起きた。沖縄の社会資本が全面的に遅れていた暫くの間はこのような進め方に問題はなかったが、ある程度整備が進むと省庁ごとに事業を進めるこの仕組みは次第に硬直的なものとなった。条文上は予算が一括計上される沖縄開発庁は省庁を跨いで事業費を配分することができたが、実行することは全く不可能であった。

また、沖縄側でも失業率との関係で振興事業の中身よりも、事業費の総額に関心が集まった。復帰後の高失業率は沖縄経済の最重要課題であり、離島を含めて各地域で実施される公共事業は失業率の引き下げに大きく貢献している。工業用地の造成、社会資本の整備が進めば企業が沖縄に進出し雇用を創出するというのが当初の見込みであったが、1980 年代の円高や経済のグローバル化によって地域経済を巡る環境は激変し、沖縄でも社会資本整備が企業誘致につながることは無かった。その代わりに、それまでの集中的な公共事業が沖縄全域で建設業を育て、沖縄経済はますます公共事業を求めようになった。このように、硬直的であっても事業費が大きければ由とする傾向が地元に生まれたが、これもまた地元の一つの主体性の発揮であったということが出来るかもしれない。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 3 件)

1. 大城郁寛、「沖縄振興事業における地元の主体性について」、琉球大学『経済研究』、査読無、第 85 号、2013 年 3 月、印刷中

2. 大城郁寛、「沖縄の製造業に対する琉球政府及びの本政府の保護政策とその効果」、琉球大学『経済研究』、査読無、第 83 号、2012 年 3 月、29～49

3. 大城郁寛、「1960 年代後期における琉球政府の工業開発構想-時宜を失した重化学工業誘致-」、琉球大学『経済研究』、査読無、第 81 号、2011 年 3 月、1～23

[学会発表] (計 0 件)

〔図書〕（計 0 件）

〔産業財産権〕

○出願状況（計 0 件）

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
国内外の別：

○取得状況（計 0 件）

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年月日：  
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

大城 郁寛 (OOSHIRO IKUHIRO)  
琉球大学・法文学部・教授  
研究者番号：40194146

### (2) 研究分担者

( )

研究者番号：

### (3) 連携研究者

( )

研究者番号：