

最近の奄振法延長をめぐる動き — 人々の声をどこまで反映できるのか —

池田 忠徳

Recent developments concerning the extension of the Special Measures Law for the Promotion and Development of the Amami Islands — How far can the islanders' opinions be reflected —

Tadanori IKEDA

Abstract

In 2013, it will be sixty years since the Amami Islands were returned to Japan. It will also be fifty-nine years since the Special Measures Law for the Promotion and Development of the Amami Islands was enacted and next year will see the law being extended further. Based on this law, a large amount of public works spending has been made in the Amami Islands. This infrastructure drastically improved the standard of living of the people living on the islands. However, this economic transformation also shook up people's lives greatly.

In the light of the extension of the law, this paper focusses on new developments on the national, prefectural and municipal levels. It also looks at future policy problems, and at whether the islands' nature, culture and people's livelihoods are soundly reflected in the budget.

キーワード： 1. 奄振法 2. 奄美群島成長戦略ビジョン 3. 公共事業（ハード）
4. 非公共事業（ソフト）

Key Words : 1. Special Measures Law for the Promotion and Development of the Amami Islands
2. Amami Islands growth strategy vision
3. Public works project (hardware)
4. Non-public works project (software)

日本語要旨

来年度（平成25年度）は、奄美群島の本土復帰から60年、奄美群島振興開発特別措置法（奄振法）の制定から59年が経過し、12回目の法延長の時期を迎える。この法律に基づく、奄美群島振興開発事業（奄振事業）によって、実に59年もの間、奄美群島の自立的発展ということを目標に、多額の公共投資がなされてきた。その総額は2兆2千億円を超え、多い年度では事業費ベースで年間850億円超、国費ベースで590億円超の予算が計上されている。

この奄振事業の効果として、奄美群島の港湾・道路・空港・都市計画・下水道等のハード整備は格段に進歩し、群島民の生活水準も高度経済成長とも相まって飛躍的に向上したと言える。しかし、他方で、この大きな経済の変容は、奄美の各集落を動かし、農村経営はもとより、生産組織、親族

組織、村落自治や祭祀の運営方法にいたるまで、日常の住民生活を大きく揺るがしたことは事実である。

奄振法が、2013年度（H25年度）末で期限切れとなることを見据え、法延長の実現と奄振事業の充実強化へ向けた動きが本格化してきた。特に県における奄美群島の在り方検討委員会、市町村における奄美群島成長戦略懇話会の設置及び「奄美群島成長戦略ビジョン」の策定については、新しい試みであり、注目されるところである。

奄美の持つ自然文化の優位性、人々の生活の営みといったことがリアルに予算に反映される法延長を期待するものであるが、それらのことも踏まえて本稿においては、研究・調査の良い機会ととらえ、まず、最近の奄振延長をめぐる動きに着目しつつ、奄振予算における公共事業、非公共事業の在り方、一括交付金化の考え方を提示し、今後の課題を深く追求した。

1. はじめに

奄美群島¹は、1953年（昭和28年）12月25日に米軍の信託統治下から日本へ復帰した。

この日本復帰に伴って、1954年（昭和29年）6月21日に制定されたのが、法律第189号「奄美群島復興特別措置法」である。同法は、第1条（目的）で「この法律は、鹿児島県大島郡の区域で北緯29度以南にある地域（以下「奄美群島」という）の復帰に伴い、同地域の特殊事項にかんがみ、その急速な復興を図るとともに、住民の生活の安定に資するために、特別措置としての総合的な復興計画を策定し、及びこれに基づく事業を実施することを目的とする。」と定め、第2条（復興計画の内容）は、1.公共土木施設の整備事業、2.土地改良事業及び林業施設の整備事業、3.つむぎの生産、製糖、水産等の主要産業の復興事業、4.文教施設の整備事業、5.保健、衛生及び社会福祉施設の整備事業、6.電力、航路及び通信施設の整備事業、7.ハブ類及び病害虫の駆除事業、8.前各号に掲げるもののほか、奄美群島の復興に関し必要な事業、と定められ、これに基づき各種事業が展開されることとなった。

その後、同法は制定時の「奄美群島復興特別措置法」から1964年（昭和39年）に「奄美群島振興特別措置法」となり、1974年（昭和49年）に「奄美群島振興開発特別措置法」と改称され現在に至っている²。

この「奄美群島振興開発特別措置法（以下奄振法という）」に基づく「奄美群島振興開発事業（以下奄振事業という）」は、先の奄美群島復興事業から数えて、実に59年もの間、奄美群島の自立的発展ということを目標にして存続し、同事業により多額の財政措置が講じられてきた。その総額は2兆2千億円を超え、自民党政権時代は、国土交通省計上分の事業費ベースで年間850億円超、国費ベースで590億円超の予算が計上された年度もあった。但し、近年の公共事業縮小の影響で、現在では国費ベースで200億円ほどの規模になっている³。

1 奄美大島、加計呂麻島、請島、与路島、喜界島、徳之島、沖永良部島、与論島の8島から成り、鹿児島市の南西約370～560kmの範囲に位置し琉球弧の一部を構成する。総面積は、1,231km²。この内奄美大島は712km²であり、沖縄本島、佐渡島に次ぐ大きさである。気候は亜熱帯性気候で、四季を通じて温暖・多雨。台風の常襲地帯である。また、近年、世界自然遺産の候補地として注目されており、その自然は、特別天然記念物アマミノクロウサギをはじめとした希少野生動植物の宝庫とも言われている（国土交通省ホームページ「奄美群島の概要」など参照）。

2 国土交通省ホームページ「奄美群島の概要」参照。

3 2012年度（平成24年度）の奄振事業の予算（国費ベース）については、付属資料1を参照。

奄振事業は、国が定めた奄美群島振興開発基本方針、県が定める奄美群島振興開発計画をベースに策定されているが、この計画の目的は、交通基盤、産業基盤、生活基盤などの社会資本の整備や産業振興、人材育成等を行い、奄美群島の自立的発展を促進するということである。そのため、新たな産業発展を促すよう各施策を展開してきた。また、群島民の起業、中小企業の金融的なサポートを直接行う機関として、奄美群島振興開発基金という独自の金融組織も設置されている⁴。

奄振事業の効果として、奄美群島の港湾・道路・空港・都市計画・下水道等のハード整備は格段に進歩し、群島民の生活水準も高度経済成長とも相まって飛躍的に向上したと言える。

しかし、他方で、この大きな経済の変容は、奄美の各集落を動かし、農村経営はもとより、生産組織、親族組織、村落自治や祭祀の運営方法にいたるまで、日常の住民生活を大きく揺るがしたことは事実である⁵。

奄振法は時限立法であり、5年ごとの延長によってこれまで実に59年もの間存続してきたわけであるが、ここ20年ほどの議論を振り返ってみると、ハードとソフトの在り方の問題、交付金化の議論等、住民の側からの自発的な議論が増してきているとも感じる。ただ、その内発的な議論に対して、国・県・市町村といった執行サイドがどのように答えてきたのかという点では、大いに疑問を呈するものである。

奄振法は、そもそも議員立法⁶として策定されている。つまり、内実はどうであれ群島民の時の政治力によって成さしめた内発的な法律であったはずである。しかし、近年では法延長の際に執行サイドからの情報だけに頼って、半ば誘導されるかのように法延長の機運が醸成され、法延長と同時に静かな生活に戻るといったイベント的・セレモニータ的な存続形態を繰り返しているようにすら思える。

奄美は今まさに、奄振事業という大きな財政措置を奄美の人々が自らのものとして最大限に生かしていくよう、その政策に様々な角度から積極的にアプローチしなければならない時期にきているのではなかろうか。

そして、そのことを深く考察するには、これまでのようなトップダウンの制度論や在り方の提示、行政的な思考方法、経済学的な財政論の手法ばかりではなく、奄美の人々がどのように感じ、どのような生活設計、将来像を描いているのかといったことを、地道なフィールドワーク・現地調査などのボトムアップの手法によって導き出すこと、いわば人類学や社会学的な視点を持つことも必要であると考えている。これは、奄振が、群島民にとって、漠然と大きな存在であっても、具体的にはどのようなになっているのか分かりづらいということが長く感じられてきたからであり、ゆえに、国の予算措置としての側面と群島民の生活実態にどのように影響しているのか、寄与しているのかといった住民サイドの側面の両方を分析し、考察を加えることが重要であると考えからである。

奇しくも、来年度（2013年度）は、奄美群島の本土復帰から60年、奄振法制定から59年が経

4 奄振事業により、奄美群島振興開発基金には毎年出資金が計上されている。以前は、3億円の出資額であったが、近年の奄振予算の減額により現在は2億円となっている。

5 皆村武一（2003）109頁。

6 時の政権与党は、吉田茂首相が率いる自由党であり、1954年（平成29年）4月の選挙で奄美群島区から選出された保阿武久代議士（自由党）ほか24名の連名によって法案が提出されている。

ち、12回目の法延長の時期を迎える。おそらく前述のとおり、イベント的・セレモニー的にも延長の機運が高まってくることと思われる。奄美の持つ自然文化の優位性、人々の生活の営みといったことがリアルに予算に反映されることを期待するものであるが、それらのことも踏まえて、本稿においては、研究調査の良い機会ととらえ、まず、最近の奄振延長をめぐる動きに着目しつつ、今後の課題を探ってみたい。

2. 2012年度（平成24年度）の奄振事業の事例から（考察）

2012年度の奄振事業の目玉ともいうべき事業の一つに、徳之島地域文化情報発信施設の整備が挙げられる。これは、簡単に言えば公設闘牛場を奄振事業で建設しようというものである。具体的には、伊仙町の東目手久闘牛場の寄贈を受け、全天候対応のドーム型闘牛場（本体施設）と駐車場などの付帯施設を建設し、闘牛を中心に伝統芸能やコンサートなどを開催する施設として交流・体験型観光の拠点に位置付けるとしている。

予算的には、国土交通省の「道の駅整備効果促進事業」と、奄振事業の非公共部門の「地域文化情報発信施設整備事業」を導入し、総事業費 3 億5,735万円、内伊仙町負担分が 1 億1,476万円となっている。2012年 2 月に付帯施設から着工、10月には完成・オープンとなった。

徳之島は、確かに闘牛が盛んな所であり、一つの文化として成り立っている。しかし、奄振予算で闘牛場を作るということは、近年まで到底考えられなかった。もし、以前においても可能であれば、既にできていたはずである。そして興味深いことに、これが奄振事業の非公共事業（公共事業と呼ばれるハード整備以外）の予算枠での事業となっているのである。いわゆるソフト予算と呼ばれる奄振事業の非公共事業であるが、結局は箱モノ整備なのかという疑問が生ずる。施設名も「徳之島地域文化情報発信施設」であり、目手久闘牛場ではない。何か府に落ちないのは筆者だけであろうか。徳之島の闘牛施設を建設するという地域住民の声は、どれほどのものであったのか。おそらく、多くの声が上がったのかもしれないが、それであれば、公共事業としてしっかりと位置付け、施工すればよいのではないか。おそらく、公共事業の枠では、港湾・道路といった予算へ食い込んでしまい、既得の枠組みが崩れてしまうことを嫌がるといった流れがあるのではと推測する。

また、非公共事業として、いわばソフト政策と言われるもののアイデアが中々見当たらないのも実情としてあるようだ。ゆえに前例を踏襲し、観光拠点整備等の理由づけで箱モノ建設に走ってしまうという構図は、変わっていない。但し、このようにして整備した施設が全部不採算なのかと言えば、そうとも言えない。現に、奄美市におけるタラソテラピー（海洋療法）の施設も、同様に奄振事業の非公共事業で約12億円を投じて建設し、当初は様々な懸念を抱かれていたのだが、現状は市民にすこぶる評判が良い。箱モノ整備を一概に批判はできないのである。ただ、非公共部門、ソフト事業の在り方としては、どうなのかという疑問は残る。非公共事業の予算額は、2012年度（平成24年度）において 6 億9,300万円であるが、非公共事業枠内の新規施設整備（ハード整備）の占める割合は高い。

なお、2008年（平成21年）3月に奄美群島振興開発特別措置法が改正・延長されて以降、実施されている非公共事業としての代表的なハード施設の整備は次のとおりである。

情報通信産業インキュベート施設整備事業

事業主体：奄美市

事業期間：平成23年度（平成23年度予算「元気な日本復活特別枠」）

内 容：情報通信産業は、外海離島においても距離的不利性を軽減できる数少ない産業の一つであり、地域においても、重点的に振興を図る産業として取組を推進している。このため、情報通信産業の拠点を整備し、地元企業の育成や企業誘致等を促進することにより、雇用機会の拡大を図る。

奄美の農産物流通機能強化事業（奄美市公設地方卸売市場）

事業主体：奄美市

事業期間：平成21～22年度

内 容：奄美群島唯一の公設市場である奄美市公設地方卸売市場は、施設の老朽化が進んだことなどから、青果物の安定的な集荷・供給体制に支障が生じていた。

このため、新たに卸売市場を整備し、奄美群島の農産物の流通拠点施設として青果物の安定供給を図るとともに、地産地消や食育の取組等を強化し地元農産物の生産拡大を図る。

奄美大島選果場整備事業

事業主体：奄美市

事業期間：平成23年度～平成24年度

内 容：タンカン等の亜熱帯果実については、出荷基準が統一されていないことから品質・等級にバラツキがあり、出荷安定やブランド産地化の障害となっている。

このため、出荷基準の統一を図るとともに、先進的な光センサーによる糖度計を備えた選果施設を整備することにより、亜熱帯果実の高付加価値化を図る。

なお、施設の運営は、奄美大島内全市町村が共同して行う予定。

徳之島食肉センター施設整備事業

事業主体：徳之島愛ランド広域連合（徳之島3町）

事業期間：平成23年度

内 容：徳之島においては、その処理法が内地と異なるなど伝統的な豚食文化が根付いてきた。今回、これらの食文化を残しつつ、安全・安心な食肉を提供するため新たな食肉センターを整備し、伝統的な食文化の継承を図る。

観光拠点連携整備事業（与論町ゆんぬ体験館）

事業主体：与論町

事業期間：平成22年度

内 容：与論島は、一般的な観光はもとより、積極的に修学旅行の誘致及び受け入れを行っているが、当該旅行に必要な不可欠な体験学習について、与論島固有の自然、歴史、

食文化などについて体験できる施設を整備することにより、体験型観光の促進を図る。

観光拠点連携整備事業（西郷南州記念館）

事業主体：和泊町

事業期間：平成22年度

内 容：沖永良部島は、明治維新の西郷隆盛が謫居した場所であり、ゆかりのある遺訓等の史料が数多く残されている。このことから、我が国における歴史的な重要人物の史料等を展示する施設を整備し、島外旅行者等の観光交流の促進を図る。

3. 奄振法延長へ向けた国・県・市町村の始動

(1) 国・県の動き（奄振審議会及び在り方検討委員会の設置）

奄振法は、2013年度末（平成26年3月末）で期限切れとなる、時限立法（日切れ法案）と呼ばれる法律である。この延長に向けて、国（国交省）・県は着々と準備を行っている。

まず、国の動きであるが、今年（2012年）1月に国土交通大臣の諮問機関である奄美群島振興開発審議会⁷を開き、新たな委員を選出している。新会長は、鹿児島大学の元教授で現志学館大学教授の原口泉氏である。この審議会が、最終的・実質的に民意を反映したいわば公聴会的な役割を果たす。しかし、行政側が設置する審議会というものは、制度に対してあまり批判的な立場の人を委員にお願いすることは少ない。また、諮問機関であるため決定権はなく、結局は国に全権があるといっても過言ではない。

この奄振審議会は、6月に沖永良部島を視察している。和泊町、知名町の農業施設や地下ダム建設現場、観光施設など約10ヶ所、間伐材を木柱として活用した平張施設や本体工事の進む地下ダム建設現場、昨年オープンした西郷南洲記念館を見学している。この後、同審議会の原口会長は、「大規模農業だけでなく、周年的に多品目の作物を作ることに取り組んでおり、周年的な農業の景観そのものがグリーンツーリズムになり、観光の魅力にもなる。複合的な産業が連携した島の発展の在り方が始まっているのではないか。島の農業が日々進化しているのを目の当たりにした。先駆的な大規模経営と中小の農業経営が混在して多様な作物を作るといふ先進的なモデルができそうな気がする。定住というキーワードと文化という物語性を一つにまとめ上げるのは今である⁸」と述べている。農業を観光、グリーンツーリズムに発展させ、文化と物語性を加味するようなコメントは、奄美を熟知された原口氏ならではの言葉である。この新しい奄振審議会の意見、コメントがどれくらい奄振事業に反映されていくのか、延長後の内容精査が求められよう。

この国の動きに呼応するように、県も「奄美群島の在り方検討委員会⁹」を新たに設置した。奄振法の延長の前年度に県が実施する奄美群島振興開発総合調査の一環で、奄振法の総括を行

⁷ 付属資料2-1を参照。

⁸ 『南海日日新聞』2012/6/8/金、9頁。

⁹ 付属資料2-1を参照。

うとともに、群島の所得水準をはじめとする経済面の本土との格差や人口の流出など様々な課題について幅広い観点から議論し、今後の奄振事業の方向性をまとめ、知事に提言する。前述の国の審議会の鹿児島県バージョンのようなものであるが、委員長には、元自治事務次官で奄振審議会の委員も務めた松本英昭氏が就いている。

この在り方検討委員会における議論のたたき台は、奄美群島の在り方、定住人口、交流人口、奄美群島が抱える格差は正に向けた課題、全体的な施策、という5部の構成から成り、農業・観光・情報通信の3分野を基軸に産業振興を図るべきとしており、ICT（情報通信技術）を活用した地域づくり、アジアを視点に入れた観光施設の誘致、移動コストの低減と消費税の軽減税率の導入検討、奄美群島の自主的な選択に基づく一括交付金の創設などを盛り込んだ。委員の意見として、「将来像の中に、オーガニックアイランド、エココミュニティ（エコロジーとコミュニティの造語）など中身がイメージできるキーワードが欲しい」、「ニーズを把握するトレーニングを積んだ地場産業に役立つ人材育成」、「健康食など日本の古里的な部分がかなり残っているが、宣伝力が弱い。島外へ出た郷友会や芸能人をもっと活用すべき」、「航空運賃など移動コストが高く交流人口拡大のネックになっている。相当な取り組みが必要」といった声が挙がっている¹⁰。

このように国・県とも、法延長へ向けて、既定の路線を着実に進めており、このことは、奄美にとっても基本的には喜ばしいところである。各委員もどちらかと言えば、農業・観光・情報通信といった分野のソフト的な内容の充実を具申しているようだ。これらのことを着実に政策に落とし込むことが必要であろうし、その後の精査も必要である。

特に、奄振審議会については、法律で定められた審議会であり、奄振予算の最終的決定権を持つ国への直接的な影響力をもつ会議である。先に触れたとおり、近年、国の審議会等、諮問機関への批判が多い。そこで奄振審議会においてその批判から脱却するための具体案として二点ほど挙げたい。第一は、委員の数を現在の11名から、大幅に増やすことである。増員分のメンバーは公職を除いた各種各層の地元民間人とする。各層から複数の人員を充てるとおおよそ、現在の2～2.5倍ぐらいの人員（22～30人）になることを想定する。第二は、会議の回数を増やすことである。法延長の前に会議を集中するのではなく、延長されたその年、初年度から国の意向にかかわらず審議会が自発的にかつこまめに会議を重ねることである。5年間かけて幅広い人員で議論を深め、それを強く国に答申することが、正攻法であり、住民の声をより施策に反映させることにつながると考える。

（2）地元市町村の動き（奄美群島成長戦略ビジョンについて）

また、法延長を見据え、地元市町村の動きも本格化してきた。

今年（2012年）4月20日には、「奄美群島成長戦略ビジョン」¹¹の提言・成果検証機関と位置付けられている奄美群島成長戦略懇話会の初会合が鹿児島市において開催された。

この奄美群島成長戦略ビジョンは、奄美の12市町村が2012年度（平成24年度）中の策定を目指しており、その内容を議論し検証する奄美群島成長戦略懇話会は、群島内の市町村長や奄美

¹⁰ 『南海日日新聞』2012/08/1/水、1頁。

¹¹ 附属資料2-2に同ビジョン策定の背景と体制等が記載されている。

関連の有識者をはじめ、県や県議会、国土交通省、奄美群島広域事務組合の代表ら16人で構成されている。座長には、国の奄振審議会会長でもある志學館大学教授の原口泉氏が、座長代理には琉球大学副学長の大城肇氏が選出された。この奄美群島成長戦略懇話会によって、次期奄振に地元の意向を反映させるべく、奄美群島成長戦略ビジョンを策定し、県そして国へ提案していくということになる。

奄美群島成長戦略ビジョンの目的は、奄美群島の10年後のあるべき姿を描き、その実現に向けた取り組みの方向性を基本構想として示すことである。

奄美群島成長戦略ビジョンは、群島内の雇用創出に重点を置き、「農業」「観光」「情報」に加えて、他地域との差別化を図るための「文化」、必要な人材を誘致する「定住」の5つの分野¹²について、同ビジョンを基本構想とし、基本計画、実施計画を策定する。今年度中に同ビジョンを策定し、国の奄振審議会及び県へ提出され地元意見として反映させることとしている。

基本構想である奄美群島成長戦略ビジョンとそれを具体化した基本計画はそれぞれ10年間、そして実際の事業へと反映させる実施計画は5年間を対象期間としている。

この、基本構想（奄美群島成長戦略ビジョン）については、従前の手法よりも1年早めて策定されることとなっており、その必要性として、奄振計画の策定に地元市町村が主体的に関わること、群島一体となった施策展開へのシフト、地元市町村自らの手で将来の姿を描き、その責任の下に施策を着実に実行すること、が求められるとしている。

このように基本構想から基本計画へ、そして実施計画によって実際の事業ベースに進んでいく手法¹³は、従来の奄振法改正時にも行われていたところであるが、今回、市町村では、奄美群島成長戦略懇話会を設置し、県においては奄美群島在り方検討委員会を設置するなど、より外部からの意見を反映させる仕組みづくりを行ってきた。これは、行政側の演出であるにせよ新しい試みであり、評価されるところである。

ここでこれまでの流れを整理してみる¹⁴。

まず、奄美群島成長戦略懇話会から提出された案を基に、奄美群島市町村会によって奄美群島成長戦略ビジョンが策定される。これが、国（奄振審議会）、県（在り方検討委員会等）に提出される。この戦略ビジョンを国や県も共有した後、2013年度（平成25年度）の早い時点で県知事が国（奄振審議会）へ延長の要望書を送付する。奄振審議会は国（国土交通大臣）に対して意見具申を行い、国において法延長の本作業が進むこととなる。もちろん法改正に当たっては、年明けからの通常国会における国土交通委員会等の委員会審議を経て、年度末に衆参の本会議で可決成立の運びとなるのがこれまでのパターンである。

今回は、これら既定の路線を見据え、ある意味、盤石の布陣、盤石の布石で、奄振延長の計画が進んでいると言えよう。懇話会、検討委員会、そして奄振審議会とも高い見識を持った各界からの布陣であり、奄美群島成長戦略ビジョンという布石も地元からの要望をより具現化して施策に反映させようという意思が感じられる。では、次期奄振は、これまでの公共事業中心

12 付属資料2-2の中段下に図が記載されている。

13 通常、自治体が基本計画、実施計画を策定する際、まず基本構想を策定し、10年計画の基本計画を決定する。それに伴い5年ごとの実施計画を策定し事業が執行される。

14 付属資料2-3を参照。

から農業・観光・情報・文化・定住といった基本5分野を軸に、大きく変わることが期待できるのであろうか。これは、最終的に奄振法が延長された後、奄振予算の具体的な中身、具体的な事業の内容を精査しないとわからないことではある。

但し、この基本5分野にかこつけた箱モノづくりになる可能性がないとは言えない。このことは、先に述べた徳之島の闘牛施設や奄美市のタラソセラピーの実例にも見られるものである。

4. 今後の論点

(1) 公共事業の在り方について

本稿で取り上げた、奄振審議会、奄美群島の在り方検討委員会、奄美群島成長戦略懇話会の委員の意見、その他、筆者の周りの奄美の一般的な人々についても、奄振延長へ向けた要望の内容は、自然や文化、それを活用した観光、情報化、そして割高な航空運賃の軽減や離島物価の軽減（減税）などいわゆるソフト面に関することが多い。

公共事業については全国的に、1990年代の景気浮揚策としての過剰な公共投資とそれに伴う自治体の借金財政の影響等から、ハードからソフトへという政策転換を促す議論が次第に高まった。2009年、自民党から民主党へ政権交代がなされた際、民主党はコンクリートから人へということの一つの柱としていたことは記憶に新しい。

だが、一様に公共事業を縮小し、ソフト政策へ転換するという方向性が必ずしも良いと言えるであろうか。確かに、本稿では奄振予算の非公共事業によるハード整備について疑問を呈した。しかし、それは事業自体を否定しているわけではない。むしろ住民からの強い要望によるものであれば、箱モノであろうとできるだけ建設した方がよいと考える。但し、それは、あくまで建設物である以上、公共事業の枠内で建設すべきであろう。このことは次項で述べる一括交付金の中に投資的経費を含むことも関連する。

さて、2009年の政権交代以降、奄振予算の公共事業分は大幅にカットされた。2009年度（平成21年度）の予算額は287億円であったが、2010年度（平成22年度）は205億円と実に29%の減額となっている。まさにコンクリートから人へというスローガンのとおりであり、奄美においては公約通りだったのかも知れない。ただ、この3年間、続けて公共事業が減ったままであったことは、ボディーブローとしてじわりと奄美経済にダメージを与えているとも言える。

地域経済に果たす公共事業の役割については、賛否様々であるが、基本的なことを見てみたい。つまり、財政出動することの意味である。資本主義経済の中で、市場の働きが完全でないこと、社会的に重要であるにもかかわらず市場では供給がなされない財・サービスを供給すること、すなわち「市場の失敗」を補うことが政府の役割でもある。この財政の3つの機能として、資源配分機能、所得再配分機能、経済安定化機能が挙げられるが、公共事業による財政出動は、まさに経済安定化機能であり、この考え方はケインズの一般理論¹⁵に依拠している。現在では経済に及ぼす乗数効果は小さくなったとの論もあるが、それでも、依然として公共事業

15 ケインズ（1936）『雇用・利子および貨幣の一般理論』。ケインズは本書で「需要によって生産水準が決定され、それが失業を発生させる」ことを明らかにして、経済状況を改善し失業を解消するための政府による財政政策及び金融政策など、需要を喚起する諸政策の理論的根拠を与えた。

による財政出動は経済刺激策として重要である¹⁶と言われる。奄振の公共事業について、皆村は「ザル経済である」と述べている¹⁷。これは現実に200億円の予算が投下されても、建設業者や賃金によって購入される建設資材や食料品等のほとんどは群島外から移入されているので乗数効果は0.2以下、つまり40億円しかなく、160億円の所得効果は外部に流出しているということである。ゆえに皆村は外部資金への依存と資金の外部への流出を減少させ、ザル経済化を防止するために、ソフト面の充実を述べている。これに対し筆者は、ハードからソフトへということではなく、ハードもソフトも人々の必要なものについては、しっかりと施策に反映させることが重要であると考えます。

沖縄はどうであろうか。本土と離れた沖縄も離島経済であり、奄美と同じくザル経済であると言えよう。しかし、沖縄はハード面においてもソフト面において、巨額の財政措置を受けながら、一方で観光や情報といったソフト産業が成長している。沖縄は特別と言われるが、この財政措置なくしては成り立たないのではなかろうか。やはり、公共事業による下支えの上に新たな産業を構築するという図式を認めつつ、どのような公共事業を行うのかということを考えるべきである。

一部の大手業者や本土業者にのみ資金が滞留し、ひいては外部に流出するというのではなく、生活環境に密着したきめ細かな予算体系にすることで、広く浅く財政効果が波及するような公共事業の在り方が求められているのである。そして広く分散した資金を活用し、産業振興の機運に結びつけることができれば、公共投資の意味が深まると言えよう。

(2) 一括交付金化の議論

沖縄振興特別法は、2012年3月に法延長がなされ、同法に基づく今年度の沖縄振興予算は総額2,937億円、対前年度比127.6%、実に636億円の大幅増額となっている。そして、画期的なことに沖縄振興一括交付金として、振興予算の内、1,575億円を計上している。この一括交付金はこれまでの投資的経費のみならず、経常経費や市町村事業にも対象を広げることができるようになる。

また、今年度末で期限切れとなる離島振興法の改正法案が、2012年6月20日に可決成立した。10年ごとの改正で、議員立法である。今回の改正によるポイントは、ソフト施策の充実を図るため、離島活性化交付金の交付を成文化したことである。対象事業はガソリン流通コスト対策、妊婦通院・出産支援、高校生就学支援などとなっている。来年度予算にどれぐらい反映させることができるのかが今後の課題であるが、議員立法として交付金化したことの意義は大きい。

さて、奄美であるが、沖縄振興一括交付金、離島活性化交付金の策定を踏まえ、奄美の市町村長会、議長会等が、奄振法延長・拡充とともに「一括交付金の奄美枠の創設」を政府、民主党、自民党など中央に要望している。また、奄美群島広域事務組合において「奄美群島成長戦略推進交付金（仮称）」として奄美における一括交付金の制度設計、対象事業の類型を示している。

一括交付金化については、やはり離島振興法を参考にしながらも、沖縄振興一括交付金の奄

16 持田伸樹（2009）7-13頁。

17 皆村武一（2003）94-95頁。

美版を目指すべきである。近年、沖縄は基地問題等の影響で手厚い予算措置を受けており、奄美の自治体職員の中ですら、沖縄は特別だから比較すべきでないとの論調がある。もちろん離島振興法で措置されたソフト施策は、奄振事業においても必要であり参考になるものであるが、それにプラス、沖縄同様、投資的経費・経常経費・市町村の各事業等にも使うことができる予算体系を目指してもらいたい。これによりきめ細かい、住民ニーズにマッチした公共事業と奄美群島成長戦略プランで示された、農業・観光・情報・文化・定住といったソフト分野の両面に、市町村が大きく裁量権を持って予算を投下できるからである。

5. 結びにかえて

2012年6月16日付けの南日本新聞¹⁸に、「奄振の在り方再考を、延長ありきに異論」という記事が掲載された。

記事によると、2013年度末に期限切れとなる奄振法の延長議論が鹿児島県本土や地元奄美で盛んであり、地元では奄振法はまだ必要という声がほぼ100%であるものの、耳を澄ますと「奄美に何があるか探るのが先」、「延長ありきはおねだり」などという島の声がきこえるとして、2人の方に取材している。

常田さん（58）は長年、奄美の森や海で動植物を観察してきた奄美市の自然写真家である。常田さんは奄振に反対ではないが延長を当然視する開発論議がもどかしく、「奄美が登録を目指す世界自然遺産も、金を稼ぐ手段と思ってすぐ道路などを造ろうとするが、自然を守ってこそお金は生まれると考えたい。動植物の固有種など奄美は屋久島に劣らない。要は奄美の個性をどれだけ見つけ、守っていけるかだ。」と言う。

もう1人、沖永良部島、知名町芦清良の区長、山本さん（60）は、十数年前、県の海岸防災林事業を止めたことがある。事業は、暴風用のモクマオウを守る目的で海岸を埋め立て、新たにモクマオウを植栽。さらにそこを守るために護岸状の琉球石灰岩とアダンを壊して、コンクリート製の護岸を造るというものであった。「自然の護岸があるのになぜ人工護岸なのか。」奇岩が絶景のウジジ浜での工事だっただけに、山本さんは当時そう憤ったという。事業は、山本さんらの反対もあり、計画の6割の330メートルでストップした。だが、今、新旧のモクマオウは潮を浴びて先端が枯れている。「高補助率の税金を投入するのが奄振の事業。これまでのようなお金の使い方ではだめだ。」山本さんと常田さんは、そんな反省がないまま進む奄振延長論議にくぎを刺す。

また、筆者の周りの奄美の人々は、その立場によって奄振に対する見方が変わってくるように感じる。

具体的に、建設業者は、経営者及び大手の従業員と中小（下請け）事業所の従業員とでは少しニュアンスが違う。経営者や大手従業員は、直接、政治や行政の為政者と関わりがあるため、言葉は選ぶものの、港湾や道路、空港といった比較的大きな事業はまだ必要な箇所があるとの意見であり、地元優先で工事が発注されることを望む。従来からの建設業界の要望は継続していると感じた。それに対し、中小の事業所の従業員は、雇用関係が不安定な場合もあり、とに

18 『南日本新聞』2012/6/16/土、4頁。

かく仕事があればいい、そしてできるだけ長く安定した職に就ければ事業の内容はあまり関係ないと言う。長年、土木建設業に携わっているため、できればこのまま仕事を続けたいという切実な声が聞こえた。

また、農業従事者は、大規模経営で、圃場整備や土地改良事業など公共事業の恩恵を受けている農家と小規模で高齢者が兼業で行っているようなスタイル、あるいは自然農法的な新たな取り組みを模索する農家とで意見が違うように思われた。前者は必要な事業は奄振で行う必要性を述べ、後の二者は無駄な公共事業には反対であった。但し、農業従事者は、自然環境の保全という点で、温度差はあるものの一致して従来型の開発には異を唱えた。

その他、商店や居酒屋など店舗を構えている人からは、直接的な恩恵がないので公共事業には不満の声が挙がったが、少し話が深まると、やはり景気がよくなること、そのために公共投資が必要であれば仕方ないとの論に傾く。ただ奄美の持つ自然、文化といったことに予算を投じて観光産業等の新たな産業の振興へ期待する声は大きい。

これら、筆者の周りの人々へは、特別にインタビュー等を行ったというわけではなく、筆者が奄美在住であるため、この半年ほどの間の日常生活の集まりや食事をしたりする中で、自然な形で話をし、見て聞いたことである。そして、奄振事業の在り方として、従来型の大規模事業に対しては、疑問の声が多いものの、公共事業を悪とするような黒白をつけるといった厳しい意見はなかったということも言える。他方、奄美の持つ自然・文化・歴史といった持ち味を大切に、生かしたいとの思いは、建設業者も含め多くが共通して認識していると感じた。

このような、奄美の人々の声を踏まえ、その生活に直接反映する、小規模補修等のきめ細かい公共事業と自立を目指す上で欠かせない非公共（ソフト）事業の両輪を具現化するには、必然的に予算の確保、増加を伴うことになる。その肝となるのが一括交付金化であり、これを進めるために大事なことは、これまでの土建政治的な政治スタイルではない奄美に関する政治家群（国会・県会・首長・市町村議）のセンスと力量による予算折衝と内容である。そのバックボーンとなるのは、優れた行政能力と真の意味での奄美の人々一人ひとりの奄美振興に対するパブリックな思いの度合いであると考ええる。

来年度の奄振法延長へ向けた動きに期待するとともに、今後も注視していきたい。

（なお、本稿は、2012年12月中旬までの情勢をもとに考察したところであり、その後の政治的变化などについては触れることができなかった。この点はご了承願いたい。）

【参考文献】

- 奄美群島市町村会（2012）『奄美群島成長戦略ビジョン骨子』，奄美群島市町村会。
- 鹿児島県（2012）『「奄美群島の在り方検討委員会」提言書』，鹿児島県。
- 鹿児島県大島支庁総務課編（2010-2011）『奄美群島の概況』，鹿児島県大島支庁。
- 鹿児島県企画部離島振興課（2008）『奄美群島振興開発総合調査報告書』，鹿児島県企画部離島振興課。
- 鹿児島大学鹿児島環境学研究会編（2010）『奄美を世界遺産へ』，南方新社。
- 鹿児島大学プロジェクト「島嶼圏開発のグランドデザイン」編（2004）『奄美と開発』，南方新社。
- ケインズ（1936）『雇用・利子および貨幣の一般理論』（間宮陽介訳），岩波文庫。
- 国土交通省ホームページ「奄美群島の概要」，<http://www.mlit.go.jp/index.html>。
- 『南海日日新聞』2012/6/8/金，9頁，2012/08/1/水，1頁。
- 『南日本新聞』2012/6/16/土，4頁。
- 皆村武一（2003）『戦後奄美経済社会論』，日本経済評論社。
- 持田伸樹（2009）『財政学』，東京大学出版会。
- 山田誠編（2005）『奄美の多層圏域と離島政策 島嶼圏市町村分析のフレームワーク』，九州大学出版。

平成24年度 奄美群島振興開発関係予算（国費ベース）

Ⅰ 奄美群島振興開発事業

(1) 公共事業(予算の一括計上)

(単位：百万円)

経 費 区 分	平成24年度 予算額	うち「特別枠」	うち 「復旧・復興枠」	平成23年度 予算額	対前年度比
1 治水・治山	1,568	0	0	365	430%
治水	1,491	0	0	280	533%
治山	77	0	0	85	91%
2 港湾空港鉄道等	1,176	0	0	1,783	66%
港湾	978	0	0	1,464	67%
空港	198	0	0	319	62%
3 水道・廃棄物処理等	679	0	0	732	93%
簡易水道	581	0	0	646	90%
廃棄物処理施設	98	0	0	86	114%
4 農業農村整備	6,590	585	0	6,590	100%
5 森林水産基盤整備	553	50	0	667	83%
森林整備	97	0	0	144	67%
水産基盤整備	456	50	0	523	87%
6 社会資本整備総合交付金	5,776	288	124	6,631	87%
7 農山漁村地域整備交付金	97	48	0	342	28%
公共事業計	16,439	971	124	17,110	96%

(2) 非公共事業

(単位：百万円)

経 費 区 分	平成24年度 予算額	うち「特別枠」	うち 「復旧・復興枠」	平成23年度 予算額	対前年度比
1 振興開発・産業振興等事業	591	0	0	388	153%
(1) 産業振興等地域資源活用	204	0	0	160	
(2) 奄美群島体験交流	213	0	0	84	
(3) 人材育成支援	7	0	0	6	
(4) 生活・環境保全対策	168	0	0	138	
2 奄美農業創出支援事業	73	0	0	104	70%
3 奄美群島振興開発調査等	28	0	0	31	90%
非公共事業計	693	0	0	523	133%
総 計	17,132	971	124	17,633	97%

【参考】

経 費 区 分	平成24年度 予算額	うち 国交省計上	うち 内閣府計上 ※	平成23年度 予算額	対前年度比
奄美群島関係予算計	億円程度 208	億円程度 171	億円程度 37	億円程度 209	程度 100%

※国土交通省一括計上の一部が内閣府所管の地域自主戦略交付金（一括交付金）に移行。奄美への配分予定として公表されている金額は、奄美分37億円程度（23年度は33億円程度）である。

Ⅱ 独立行政法人奄美群島振興開発基金

(単位：百万円)

財政投融资特別会計(投資勘定)出資金	200	—	—	200	100%
--------------------	-----	---	---	-----	------

(出典：国土交通省、奄振予算関係資料)

奄美群島振興開発に係る国・県・市町村における各種協議組織

附属資料 2 - 1

12市町村

奄美群島成長戦略推進懇話会

成長戦略ビジョンの策定にあたって、その内容に対して提言を行うとともに、策定後の定期的な成果検証に対しての提言を行うために、奄美群島成長戦略推進懇話会を設置する。

「奄美群島成長戦略ビジョンの策定について」(平成23年11月24日 奄美群島市町村長会決定)より

委員名簿

氏名	所属等	備考
原口 泉	志学館大学教授	座長
大城 肇	琉球大学理事・副学長	座長代理
房 克臣	瀬戸内町長	各島代表 市町村長 (大島郡 町村会会 長推薦)
加藤 啓雄	喜界町長	
高岡 秀規	徳之島町長	
平安 正盛	知名町長	
南 政吾	与論町長	
英 辰次郎	東京奄美会会長	
澤田 正晴	奄美群島振興財団基金理事長	
金子 万寿夫	鹿児島県議会議員	
町田 末吉	奄美群島市町長連合会長	
安栖 宏隆	国土交通省特別地域振興官	
稲原 浩	鹿児島県企画部長	
伊喜 功	鹿児島県大島支庁長	
大久保 明	大島郡町村会会長	
朝山 毅	奄美群島広域事務組合管理署	

鹿児島県

奄美群島の在り方検討委員会

奄美群島における本土との所得水準をはじめとする経済面における諸格差や人口の流出など解決すべき課題等について、幅広い観点から議論を行うとともに、今後の奄美群島の方向性について提言を行うことを目的とする奄美群島の在り方検討委員会を設置する。

「奄美群島の在り方検討委員会設置要綱」より

委員名簿

氏名	所属等	備考
松本 英昭	(社)地方公務員共済組合協議会会長	委員長
大西 絹	前鹿児島大学教授	
奈良迫 英光	(社)鹿児島県観光観光プロモーター	
平田 隆義	前奄美市長	
福山 洋志	奄美群島ICT協議会会長	
宮廻 甫允	放送大学客員教授	
稲原 浩	鹿児島県企画部長	

委員名簿

氏名	所属等	備考
原口 泉	志学館大学教授	会長
飯盛 義徳	鹿児島大学教授	
出水沢 藍子	作家	
伊藤 祐一郎	鹿児島県知事	
大川 澄人	全日本空輸株式会社常務監査役	
大久保 明	大島郡町村会会長	
金子 万寿夫	鹿児島県議会議員	
新田 弘子	女性農業者支援のための交流サポーター	
竹林 幹雄	神戸大学教授	
久留 ひろみ	咲新穂花代表取締役	
平井 美保子	女性農業経営士	

奄美群島振興開発審議会

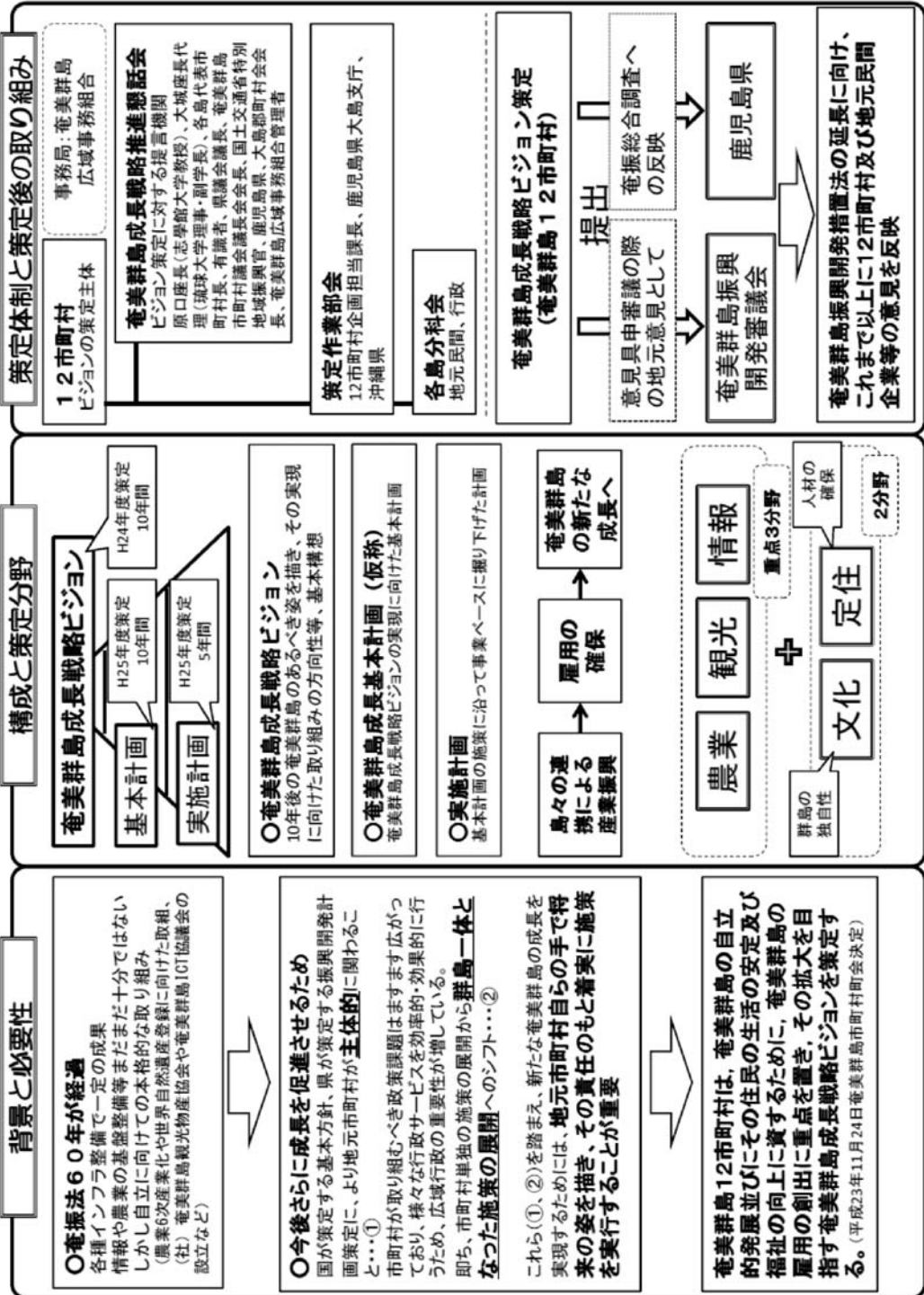
奄振法の規定によりその権限に属せられた事項その他奄美群島の振興開発に関する重要事項を調査審議するために、国土交通省に奄美群島振興開発審議会を置く。

「奄美群島振興開発特別措置法」より

(出典：奄美群島市町村会「奄美群島成長戦略ビジョン」資料)

奄美群島成長戦略ビジョン策定の背景及び体制等について

附属資料 2-2



(出典:奄美群島市町村会「奄美群島成長戦略ビジョン」資料)

附屬資料2-3

