

離島地域における社会資本蓄積の経済効果に関する基礎研究

－沖縄県島嶼地域における振興事業の現状に関して－¹⁾

新井圭太

An Inquiry into the Accumulation of the Publicly Provided Regional Capital on Island Economy

Keita ARAI

Summary

Financial assistance through an island development plan has played a significant role on remote island economy as an economic policy. It is marked by huge amount of subsidy that might be considered to be a kind of privilege for a regional economy on island area. Since isolated islands in Okinawa, occupied by the U.S. for more than 25 years during post-war period, has been less developed area, large-scale economic assistance might have an important meaning so far. It; however, has a negative factor which has changed not only an economic structure but also a life design of inhabitant in island area. To be concrete, dependence upon public works has increased to a greater degree since 70s. It has brought an economic recovery to island region; however, it has decreased the agricultural output level to a greater degree since the number of people having engaged on traditional agriculture transferred to an emerging sector related with public works.

Our concern is to research the structural change of the island economy, and at the same time, to observe the impact of the accumulation of publicly provided regional capital on the island area. A considerable change of the economic structure is found by data shown in the paper. As a result of the research, we point out the necessity of the policy change that should be planned for an activation of the private sector.

Keywords : Island Economy, Publicly Provided Regional Capital, Structural Change

I はじめに

わが国は海域に囲まれた地理的特性を持っており、その結果として多数の離島地域²⁾を持つ海洋国家であることは周知の事実であろう。通常の地域経済分析における地理的カテゴリーとしては、都市地域と過疎地域、もしくは大都市圏と周辺衛星都市圏、または地方工業都市と郊外農業地域といった比較検討が主なものと考えられるが、明示的に離島エリアを調査対象とする研究ストックは上記の分野と比較すると少ないものの、近年は島嶼地域における環境問題への関心の高まり等から注視されてゆく可能性を持つものと言えよう。

本稿においては研究範囲を特に沖縄県離島地域に限定した上で、これらの地域における社会資本整備がもたらす経済効果に関して考察することを上位の目的とし、その上で必要となる地域経済の現状を把握し考察することを主眼とする。より具体的に述べるならば、沖縄県の場合、離島振興事業費という項目にてきわめて大規模な水準の公的投資が昭和47年以来実施されてきた。通常の県内公共投資に加え、これらの基金も含めた上での公的資本ストックの影響が、離島域内経済や産業構造にどのような影響を与えたのかを定量的に把握することが上位の目的であり、そのためには経済の現状把握に加え、地域資本ストックの推計、およびモデル分析による生産性効果の推定といった研究上のプロセスが必須となろう。本稿の位置づけとして、まずは上で述べた離島地域における経済の概要と推移を現状に照らし合わせた上で調査し、考察するという基礎研究のスタンスをとることとなる。当然ながら、本稿における基礎研究を土台とした上でのストック効果分析や波及効果分析へと進展してゆく過程は自明である。

進め方としては、2章において、離島地域という曖昧な地域概念を4つの圏域へと地理的分類を行うことによりカテゴライズし、その上で3章において返還後以降の離島経済を民間部門に焦点を当てた上で描写し、これを本島地域と離島地域とに分けて対比させた上で考察する。さらには離島地域部門を市町村別に細分化した上で、地域の経済特性を考察することも試みている。その上で4章において沖縄振興計画と公的部門の役割に関する考察を行い、結論部へと導くこととしたい。

II 離島地域の定義と地理的分類

本稿における離島地域とは、以下の表に記載されている島群を対象としている。具体的には伊平屋・伊是名エリアを中心とする北部圏域（有人離島6，無人離島2）、座間味・渡嘉敷・大東等からなる中南部圏域（有人離島13，無人離島11）、平良エリアを中心とする宮古圏域（有人離島8）、そして石垣・竹富・与那国からなる八重山圏域（有人13，無人2）の4つの圏域から構成されている。さらに本稿における分析対象としては、以下の計55の離島における40³⁾の有人離島がその対象となる。

表 2 - 1 離島一覧

圏域	市町村名	有人離島	無人離島	圏域	市町村名	有人離島	無人離島	
北部圏域	伊平屋村	伊平屋島 野甫島		宮古圏域	平良市 下地町 上野村 城辺町	宮古島		
	伊是名村	伊是名島	具志川島 屋那覇島		平良市	池間島 大神島		
	今帰仁村	古宇利島			下地町	来間島		
	伊江村	伊江島			伊良部町	伊良部島 下地島		
	本部町	水納島			多良間村	多良間島 水納島		
中南部圏域	勝連町	津堅島		八重山圏域	石垣市	石垣島	小島	
	知念村	久高島			竹富町	竹富島 西表島 鳩間島 由布島 小浜島 黒島 新城島上地 新城島下地 波照間島	内離島	
	粟国村	粟国島	嘉比島 安慶名敷島 外地島 安室島 屋嘉比島 久場島			嘉弥真島 外離島		
	渡名喜村	渡名喜島			与那国町	与那国島		
	座間味村	座間味島 阿嘉島 慶留間島						
		渡嘉敷島	前島 黒島 儀志布島 離島					
	渡嘉敷村							
	久米島町	久米島	硫黄島					
		奥武島 オーハ島						
	北大東村	北大東島						
	南大東村	南大東島						

Ⅲ 沖縄離島地域における経済の概要と推移

離島地域における経済の現状を見るために、まずは沖縄県における県民総生産ベースで見た離島部門の位置づけを示すことから始めることとしたい。図 3 - 1 では返還後の昭和47年（1972年）から平成14年（2002）までの県内総生産の推移を示している。

次に、これらの県内総生産を公的部門と民間部門とに分類したものを図 3 - 2 として提示しておく。ここでは沖縄県全体としての民間・公的バランスの推移が示されている。以降の議論の展開においては、あくまで民間部門総生産を中心に考察を進めていくこととしたい。

次に、前述のグラフにおいて約 2 兆 1 千億円規模（平成14年）を示した民間部門県内総生産を、本島地域と離島地域とに分割したものが図 3 - 3 である。これを見ると、県全体の民間部

図3-1 県内総生産の推移

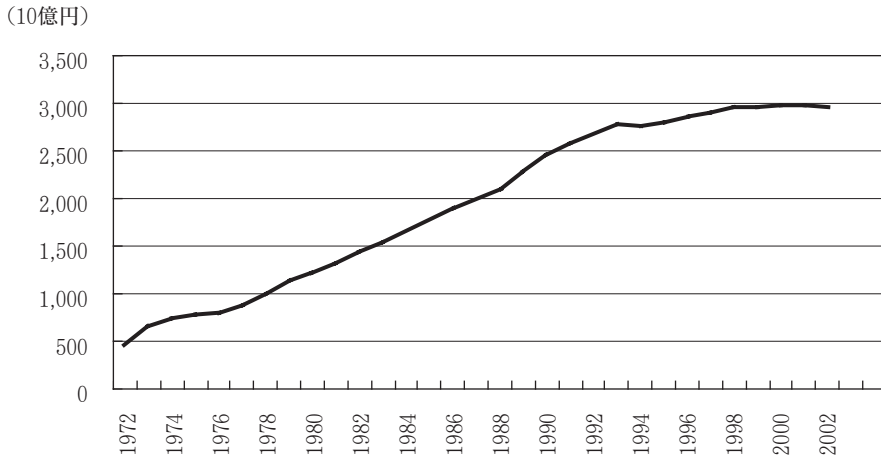


図3-2 沖縄県・部門別県内総生産

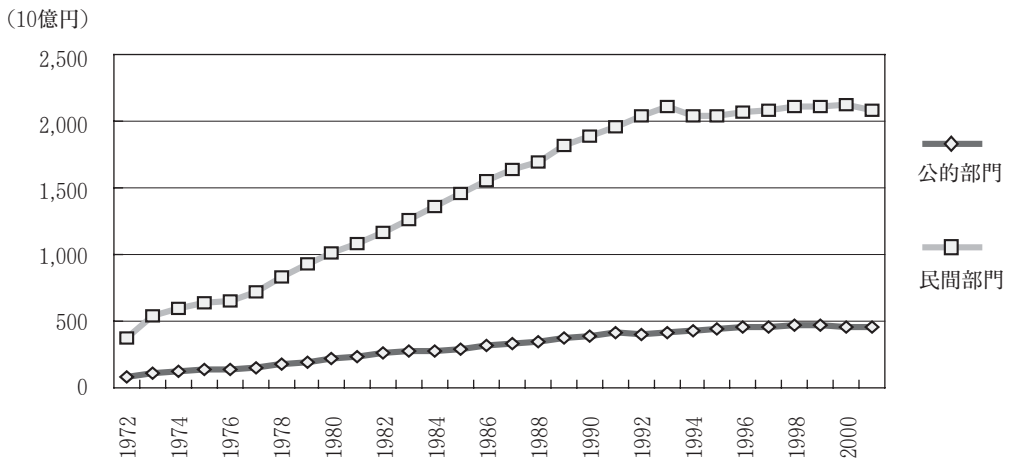
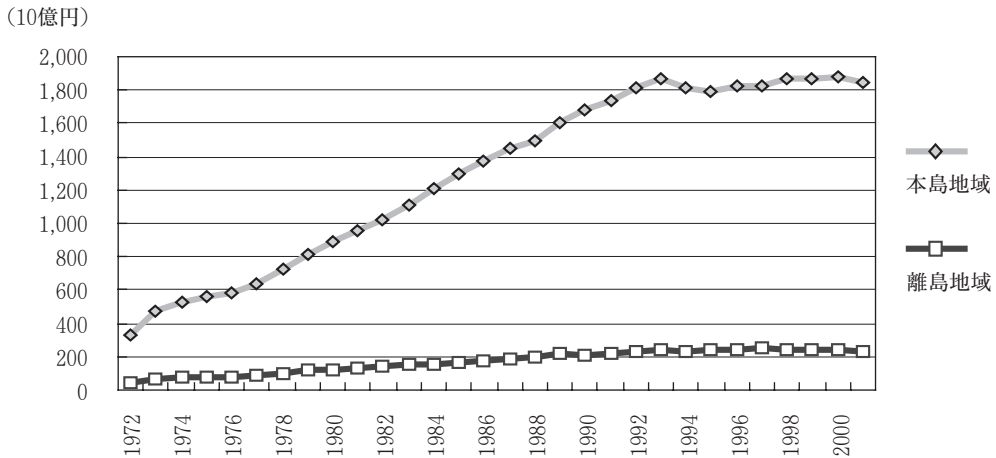


図3-3 地域GDP (民間部門)

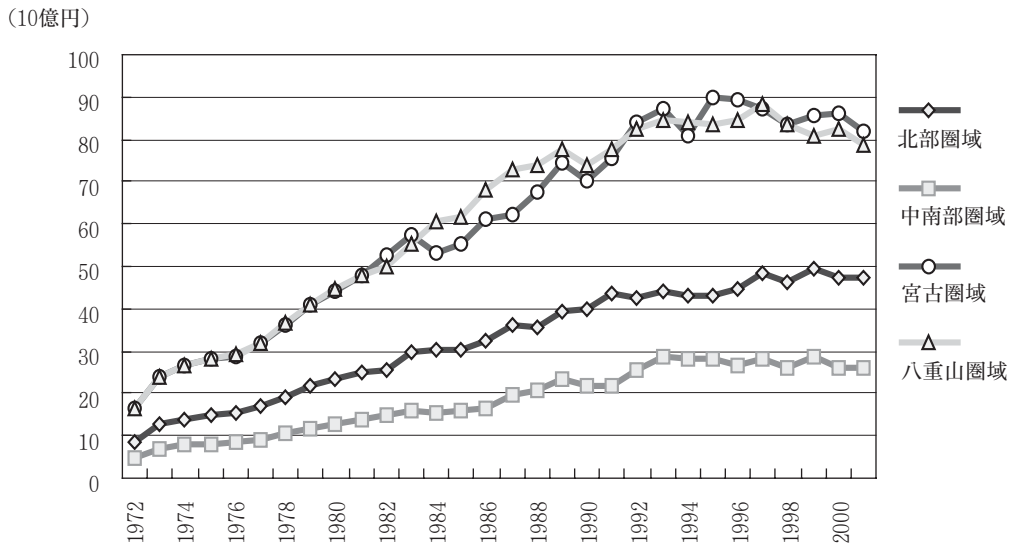


門付加価値（総生産）である約2兆1千億に対し、那覇を中心とする本島地域は約1兆8千億を占め、離島エリアは僅か11%である2,300億円規模に過ぎない点が経済的特徴であることが理解できる。ただ、返還後の昭和47（1972）年以降の成長推移から見た場合においては、経済成長が顕著に表れている本島圏経済との比較において離島圏経済の上昇率はほぼ同様の推移を見せていることは確認できる。したがって、県全体における1割の経済的ウエイトを持ち、同時に離島を取り巻く圏域外もしくは本土の経済的要因の影響を受けながら推移している点が挙げられる。

図3-3により約2千億円規模を持つ離島経済の姿が明らかとなったが、離島と一口に言っても北部圏から八重山圏域まで40の島嶼が存在するため、以下の図3-4において北部圏域・中南部圏域・宮古圏域および八重山圏域の4つの圏域エリアに分けて図示することとした。グラフに示しているように、4つの圏域において最も経済活動が盛んなエリアは八重山圏域と宮古圏域であることがわかる。この2つの圏域の共通点として、人口がどちらも沖縄県離島地域において最も多く（宮古圏域57,585人、八重山圏域50,307人）、また宮古島・石垣島を中心とする観光集客数が多いことによるサービス業等の民間産業部門が発達している点が挙げられる。これに対し、伊平屋・伊是名等からなる北部圏域は圏域人口が9,408人と最も少なく、純生産ベースでも中位クラスにとどまっている。最後に15,417人の人口を持つ中南部圏域は最も付加価値ベースでの生産額が低いことが示されている。

図3-4における4つの圏域がそれぞれ異なる水準を示している点は容易に理解できるが、同時に共通した推移を示している点も図より推察される。その共通点としては一貫して安定した定率成長を示しながらも、1992-1996年をピークに以降は停滞もしくは下降している点にある。特筆すべき点として、本土においては観光に関連した消費や投資水準がバブル崩壊の1991年以降に急激な下落を示したことに対し、離島地域の経済活動にはリアルタイムでのショックの振動は現れてはおらず、むしろタイムラグを伴う形での景気変動を見せていることにある。

図3-4 圏域別地域民間GDP



この図において圏域ごとに集計された地域民間GDPを考察したが、さらに細かく市町村ベースでの純生産額をグラフにしたものが図3-5、および図3-6となっている。図3-5は那覇を中心とする沖縄県本島地域を、そして図3-6においては離島地域を、それぞれプロットしたものとなっており、それぞれ民間部門と公的部門とに分けて記述されている。これによると、8,000億円超の付加価値生産を生み出す那覇市が圧倒的ウエイトを占める中、他には2,000億円規模の沖縄市・浦添市が中位を占め、第3グループとして宜野湾市・名護市・具志川市および糸満市が位置している。この図と同じ軸座標に離島部門の市町村別生産額をグラフ化したものが図3-6であり、本島エリアにおける那覇市と比較した際にきわめて低い水準であることが観察される。ここでの代表的な経済地域は八重山圏域における石垣市と、宮古圏域における平良市であるが、これらは本島における沖縄市・浦添市といった第2グループと比較しても規模は2分の1程度であり、ようやく名護市・具志川市等の第3グループとほぼ同程度の水準(1,000億円前後)である点も容易に推察されるであろう。同時に、例外的な上述の2つの市を除けば、他の市町村においてはきわめて微々たる付加価値生産水準でしかない点も特筆すべき点であろうかと考える。図3-4にて示したように、北部・中部の相対的な水準の低さも共通している。

ここで市町村別に見た離島地域の経済状況を観察した際、そのエリア特性として公的部門のウエイトの大きさが挙げられる。たとえば八重山圏域における中心都市である石垣市を例にとると、その付加価値純生産ベースに占める政府サービスは880億円のうち210億円となっており、24パーセント前後を公的部門が占めている特質が明らかにされている。これは本土の平均的な公的部門シェアと比較しても相対的に高い水準となっている。

IV 沖縄振興計画と公的部門の役割

前節において、付加価値生産ベースに占める公的サービス部門の相対的なウエイトの高さに関する指摘を行った。本節では離島地域特有の公的サービス部門の特性について、さらに考察を進めていくこととしたい。図4-1は沖縄県における各市町村の行財政支出(歳出⁷⁾)を離島エリアと本島エリアの2地域に集計した上で、それぞれのシェアを算出しプロットしたものである。さきほど前節において、離島地域の生産額(地域GDPベース)は県における約10パーセントである点が確認されたが、図4-1における行財政支出は生産基準でみたウエイトの約2倍から3倍の範囲において推移していることが理解できる。具体的には70年代においては20パーセント程度の支出シェアで始まり、80年代になると23~25パーセントへと上昇を示し、さらに90年代に入ると30パーセント台へとさらなる増加を示している。これは同時に那覇を中心とする本島における行財政支出シェアの相対的低下を意味しており、返還当初には本島地域の開発振興が最重要政策課題であったこと、および返還後約20年を経て、徐々に軸足を本島から離島エリアへとシフトさせていった県財政政策の変換が理解できると言ってよいであろう。

ただし、これらの県に占める離島エリアへの歳出比率の上昇は、1999年を境に再び減少傾向を示すこととなる。それは本島エリアへの歳出重視という回帰現象を生み、結果として離島地域に対する行財政支出は低下し続けることとなっている。観光需要を主とする沖縄経済の中心

図3-5 市町村別純生産（本島地域：2001年度）

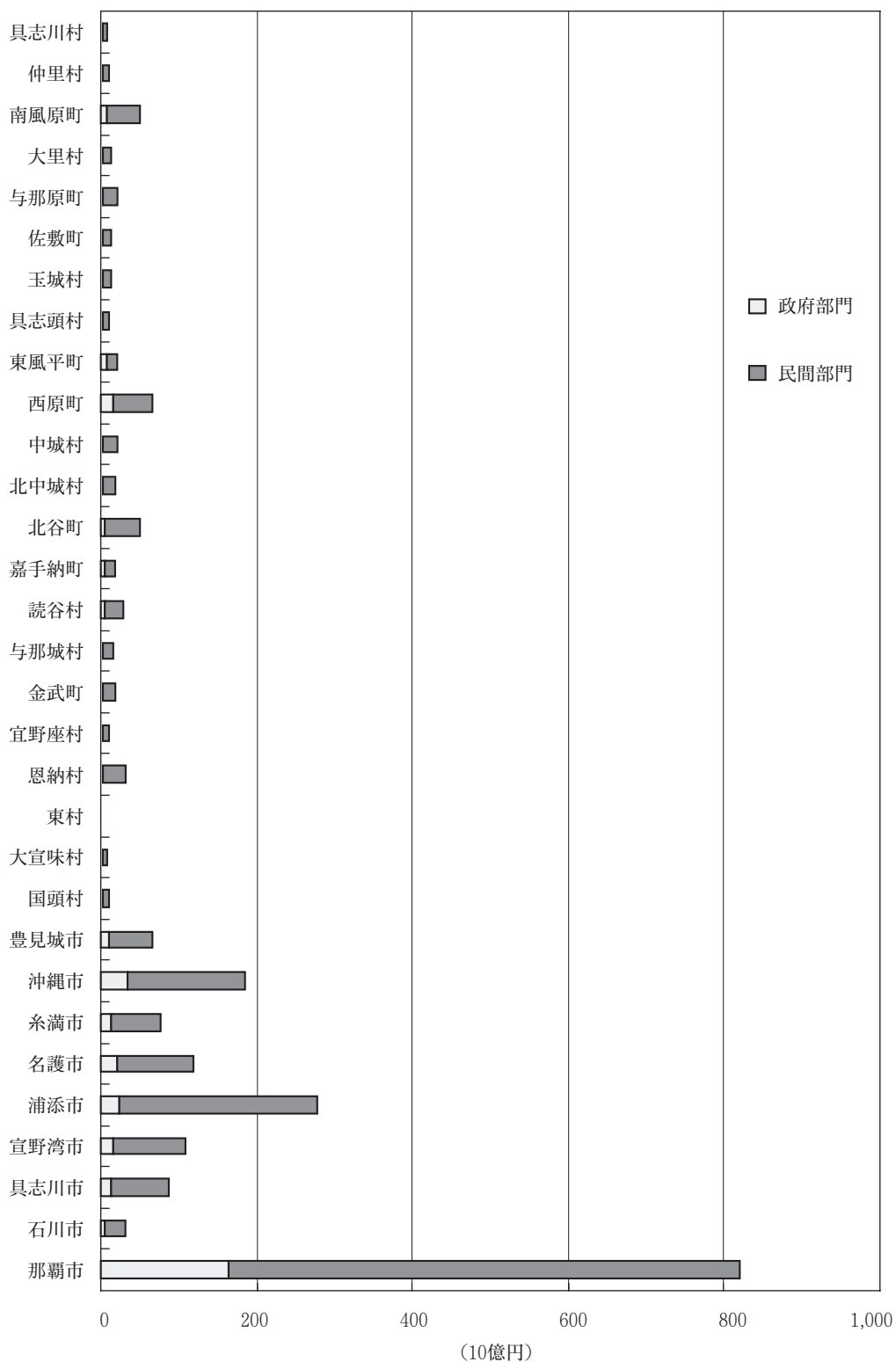


图 3-6 市町村別純生産 (離島地域：2001年度)

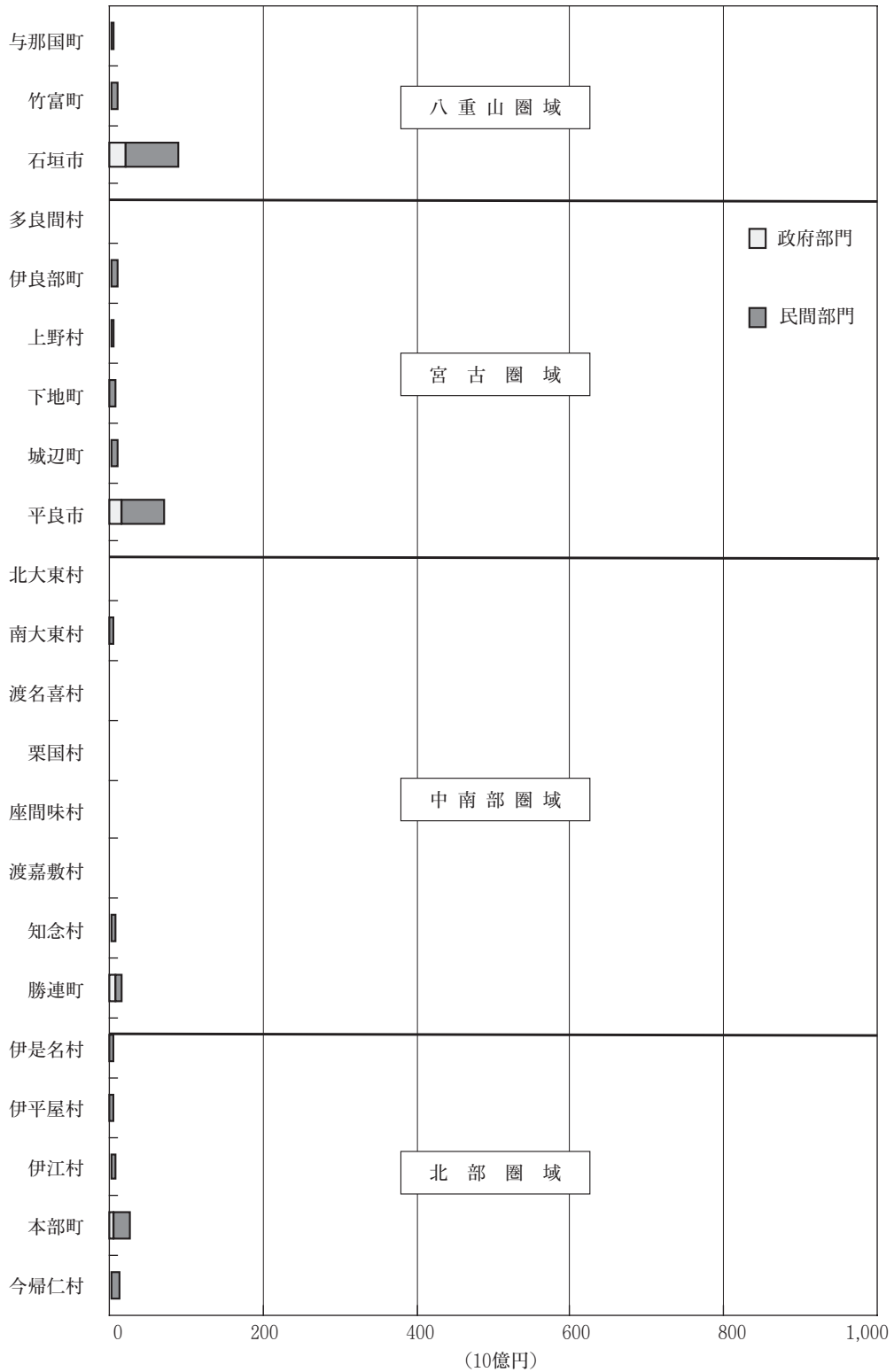


図4-1 財政投資の離島シェアと本島シェア

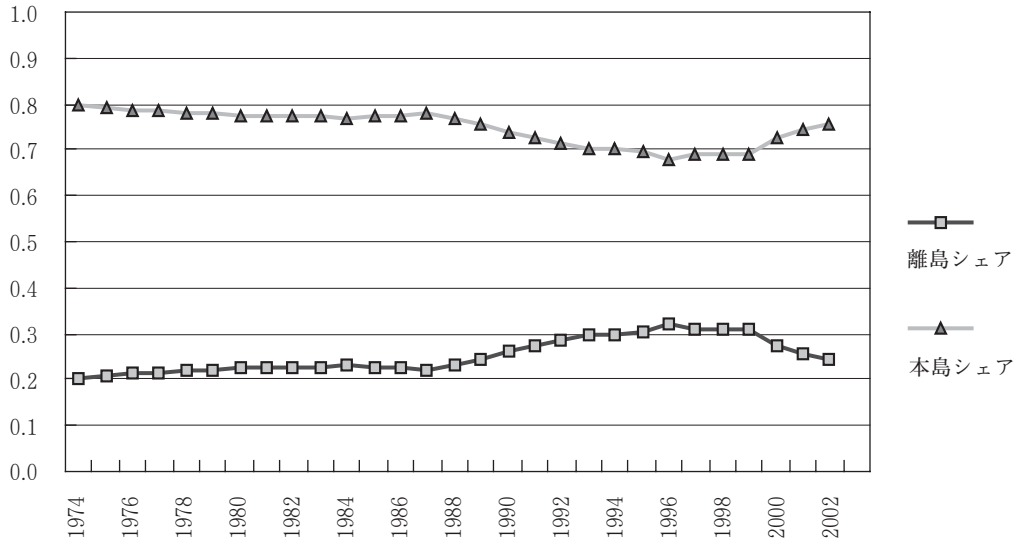
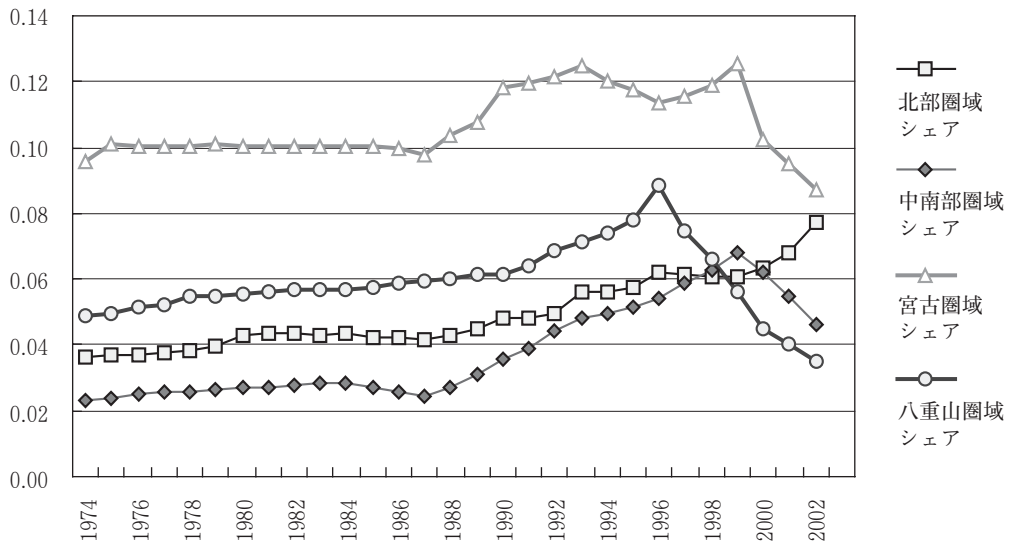


図4-2 圏域別財政シェア状況



である那覇地域への重点的投資へのシフトと同時に、離島地域におけるインフラ蓄積の緊急度が相対的に低下してきたことも要因として考えられるであろう。

既に観察した歳出比率に対し、さらに離島エリアにおける細分化された市町村別データを、圏域別に集計したものが図4-2である。この図によれば、伝統的に宮古圏域に対する財政支出が最も高く、次いで第2グループとして八重山圏域・北部圏域・中南部圏域の順になっている。これより、沖縄県としての離島開発計画が当初から宮古島を重視していた可能性が高いと考えられる。しかし、これらの優先度は長期にわたっては変遷しており、事実として96年を境に2番目の位置を占めてきた八重山エリアへの配分シェアは激減し、代わって北部圏域と中南部圏

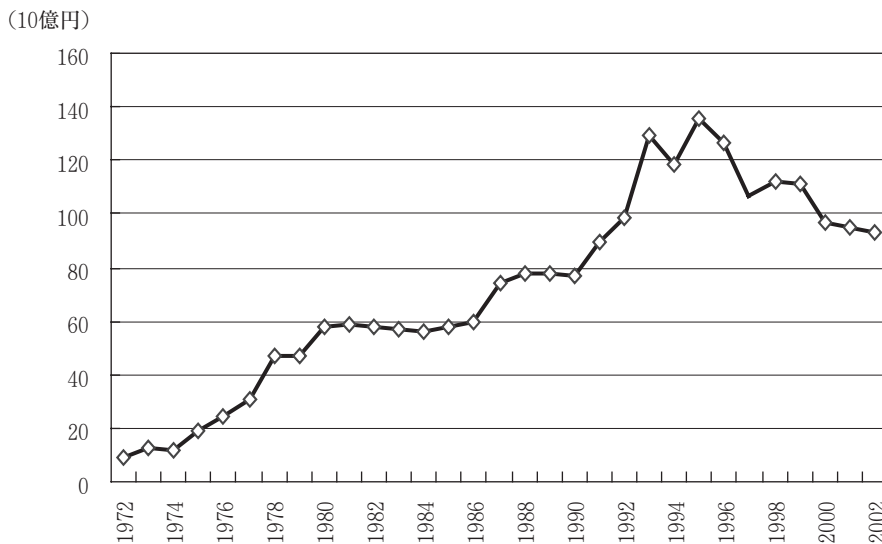
域がそれぞれシェアを伸ばしている。また、この動き自体も2000年を境に変動しており、1位であった宮古圏域のシェアが激減し、同時にシェアを伸ばし続けてきた中南部への配分シェアも減少傾向へと入った。結果として現時点⁹⁾においては配分シェアトップは宮古圏域と北部圏域であり、その差は時間とともに埋まってきている。逆に2位グループには中南部と八重山圏域が類似したシェア率で位置しており、おおまかに分類して2つのグループへと収束されるよう、政策決定過程において判断されていることが推察されるのである。

離島経済を議論する際、重要なウエイトを占める要因として沖振（沖縄県離島振興事業計画）の存在が指摘されている。鹿児島県における奄美大島においても同様の奄美振興開発事業計画が存在するが、どちらも共通している点として計上される配分用事業費用が国家予算であるという点である。主に戦後（沖縄においては昭和47年以降）に返還された離島地域は、当然ながら本土との開発度に相対的に有意なギャップ（遅れ）が存在していたため、通常の県ベースによる行政支出のみならず、国が直接的に関与することによって振興開発計画を実現し、予算化してきた経緯がある。したがって、上述の各圏域に対する歳出シェアの変遷に関する政策決定は、沖縄県独自の財政事情によって生み出されたわけではなく、むしろ国家のマクロ経済要因によって左右されたと判断する方が妥当であろう。この振興計画を具現化する予算として、沖縄県離島振興計画（第1次～第3次・および現在の新沖振計画⁹⁾）がある。この配分事業費の推移をプロットしたものが図4-3である。

図によれば、バブル崩壊以降の90年代前期においても配分事業費は増加している点、および95年を境にピークを迎え、90年代後半は減少トレンドにて推移している点が容易に理解できる。2002年においてはバブル崩壊直後の91～92年度の水準へと後退していることを示している。したがって、前述の図3-6において圏域別歳出シェアが95～96年を境に急激に変化した背景には、沖振の事業計画に対する中央政府の見直しも存在することは自明の点であろう。

返還後の離島経済において、沖振が果たした機能はきわめて大きなものであったと考える。

図4-3 離島振興事業費の推移

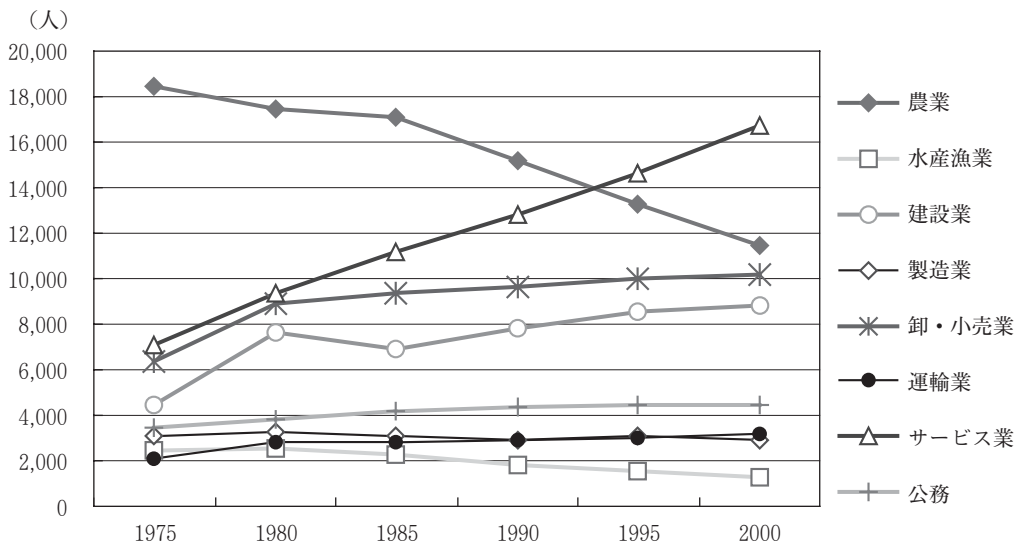


全国でも有数の島嶼地域である沖縄は、前節にて述べたように55からなる離島を持ち、したがってひとつひとつの面積も比較的狭小であり、同時に経済・文化の中心地から遠く隔絶されていることから、本土と同様の発展を遂げるにはネックとなる障害が多数存在していた点は事実であり、事実として現在においても医療・福祉サービス等の生活環境面においては全国水準で低位であり、また情報通信等の産業基盤整備も立ち遅れている点も指摘されている。これらの背景から、今後も継続的な国家による振興事業が（現実には公共事業という形態をとりながら）実施され続けてゆくことになるのであるが、沖振自体が生み出す負の影響も議論する必要性がある。本節においては産業構造の変化を指摘することにより、外生的な政府支出である沖振がなんらかの形で地域経済構造にシフト要因をもたらした可能性を指摘することとしたい。以下のグラフ（図4-4）は業種別の従事者（就業者）の通時的推移をプロットしたものである。

このグラフにおける推移によれば、さとうきびや野菜・畜産に代表される農業地域であった沖縄離島エリアが急速にサービス業を中心とする3次産業地域へと変化してゆく様子が推察されるであろう。伝統的に自給自足経済に近い形態を持っていた離島農村であるが、返還後から25年の時間の経過とともに、農業の占めるウエイトは減少傾向を示し続けており、事実として農業従事者数も減少の一途を辿ることとなっている。また、重要な点として建設業における就業者数の増加も特徴として挙げられるであろう。沖振を中心とする事業計画は主に土木事業による開発事業が中心であったことから、建設従事者数は昭和50年（1975年）時点での4,487人から、平成12年（2000年）には2倍の8,852人へと倍増している点は無視できない重要な産業構造の変遷であろう。

概括すれば、沖振事業による基盤整備はサービス業・小売セクター等による民間部門経済成長を促進する機能を一定のレベルで果たしたものの、同時に公共事業への依存体質を増幅させ、農業基盤を縮小化させる要因となったとも解釈されるのである。

図4-4 業種別産業従事者の推移



V 結びにかえて

これまで考察してきた上で、民間部門における離島地域の経済的ウエイトは、本島エリアに比較して付加価値ベースで約9分の1という低い水準にとどまることが指摘された。また離島地域においても生産格差は生じており、宮古圏域と八重山圏域の2つの離島圏域が相対的にきわめて高いウエイトを持っている点も観察結果から明らかであると言えよう。那覇市の付加価値額と比較した際、唯一例外的に石垣市と平良市が比較可能な状態であり、他の市町村は比較すら出来ない状況にある点は本稿の市町村別純生産プロットからも見てとれる。

また、公的部門に目を転じると、本島エリアに比較して離島地域に対する財政投資比率が96年以降は減少の一途をたどり、圏域ベースでの考察においては従来から重点配分されてきた宮古圏域と八重山圏域に対する財政比率が大幅に低下し、代わって北部圏域に対する重点化が見てとれた。さらに、離島振興事業費の総額ベースでの推移においても同様の傾向が認められ、96年以降の減少トレンドは現在においても継続している状況である。

これら民間部門・公的部門におけるデータをもとに、本稿においては外生的に与えられる振興事業費が民間部門（財市場面のみならず労働市場においても）どのような影響を与えたのかについて議論を進めてきた。その評価は当然ながら本稿の基礎研究のみで判断するには尚早¹¹⁾であり、継続して行われる今後の研究を通しての課題であるものの、就業構造面から見た議論において述べたように産業構造をシフトさせた可能性は否定できないであろう。すなわち、伝統的な農業部門の比重を継続的かつ相対的に低下させ、代わりに建設業のウエイトが高まっている点、そして2000年時点においては双方における従事者数がほぼ同等水準に変化している点等を見た場合、これらの影響は高いものと推論されるのではないかと考える。ただし、単に外生的支援がすべて公共事業依存をもたらしたとするような単純な批評は稚拙であり、サービス業および小売業の長期的成長が民間部門を中心に内生的に培われてきた点もまた事実である。したがって、民間部門内における産業構造シフトも同様に発生したと考えるべきであろう。今後の課題としては、上述した公的部門の外部性要因がどれだけの政策効果を発揮したのかという点について、計量的なモデル分析を通じて推定するプロセスが必須となるのは本稿の冒頭で述べた通りであろうと考える。

(あらい けいた・本学経済学部助教授)

〔注〕

- 1) 本研究は文部科学省・科学研究費および住友財団による研究助成を受けており、その財政支援により多岐にわたる調査を試みる事が可能となった。その意味で、ここに深く感謝の意を表したい。
- 2) ここでの離島とは定義的な意味での島嶼と同様の語義で用いており、それらの中には有人離島と無人離島も含まれる。
- 3) 沖縄県以外のケースでは、例えば奄美諸島における奄美振興基金等が存在する。
- 4) 実際には過去無人離島であっても居住者が現れることによって有人離島化するケースも過去においてあったが、今回の分類は平成16年度沖縄県企画開発部統計にしたがうこととした。

- 5) ここでの人口は平成15年（2003年）3月末時点における住民基本台帳人口を用いている。
- 6) 平成13年（2001年）度における沖縄県市町村所得より（産業別市町村純生産項を参照）。
- 7) ここでのデータは「市町村行政状況」における性質別歳出状況より、投資的経費および普通建設事業費をベースに加工したものを使用している。
- 8) 現時点においては平成14年度のデータが最新であるため、2002年度以降のトレンドに関しては言及することはできなかった。
- 9) 厳密には第1次計画が昭和51年～60年度、第2次計画が昭和60年～平成3年度、第3次計画が平成4年～平成13年度となっており、現時点においては新沖縄県離島振興計画体系に基づき、平成14年度～平成23年度までの予算が計画されている。
- 10) 離島における産業就業者数のデータは国勢調査による人口調査がベースとなっているため、5年ごとの推移でしかなく、したがって各年度ごとの通時的推移は厳密には推計するしかない。この点に関しては次章において議論することとしたい。
- 11) 冒頭で述べた通り、政策効果としての議論は効率性改善もしくは生産性向上の視点からの分析および考察が必要である点は明白であろう。同時に労働市場における就業シフトへの因果関係は今後の研究においての時系列分析が必要となるし、また産業構造変化に関しても構造変動モデルを用いての検証（検定）が必須となる点もまた自明である。

〔参考文献〕

- [1] 野崎四郎（1999）、「社会資本整備の生産力効果 ―地域における社会資本整備の生産力に寄与する効果」, 商経論集（沖縄国際大学商経学部）, Vol. 27(2)。
- [2] 野崎四郎（1996）、「地域における応用一般均衡分析の適用 ―基地転用と新たな産業政策の必要性―」, 産業総合研究所紀要。
- [3] 友利廣（1989）、「沖縄県の多地域計量経済モデルⅠ ―政策支援型計量経済モデルの開発に関して」, 商経論集, Vol.18(1)。
- [4] 富川盛武（2004）、「島嶼社会の発展メカニズムと財政 ―沖縄県北大東島の事例―」, 産業総合研究, Vol. 12。

〔参考資料〕

- [1] 「沖縄県市町村所得」沖縄県企画開発部統計課
- [2] 「離島関係資料」沖縄県企画開発部統計課
- [3] 「市町村行政概況」沖縄県企画開発部統計課
- [4] 「沖縄県勢のあらまし」沖縄県企画開発部統計課
- [5] 「県民選好度調査報告書」沖縄県企画開発部統計課
- [6] 「沖縄県の空港」沖縄県土木建築部空港課
- [7] 「沖縄の港湾」沖縄県土木建築部港湾課
- [8] 「沖縄公庫の歩み―データブッカー―」沖縄振興開発金融公庫