

開発政策と地域経済の変容

—— 全国総合開発計画と香川県製塩業を事例に(1) ——*

山 本 裕

I はじめに

本論文は、高度成長期における開発政策の代表的事例である全国総合開発計画(=全総。以下、「一全総」と略記し、「⁽¹⁾」を省略)と、それによる対象地域の変容について、政策史的観点と地域経済史的観点の双方から検討を加えることにより、政策と地域における産業との相互規定関係を明らかにする。地域産業については、香川県製塩業を事例として研究を行う。

本研究では政策史的観点と地域経済史的観点の双方から検討を加える点に研究上の特色を見出すものとするが、ここでは、既往研究が採った分析方法について、主にその限界点に着目しながらまとめていくこととする。

まず、政策史研究についてである。

政策史研究が政策の形成過程と地域経済の変容を考察するにあたっては、一

*本稿を執筆するにあたっては、島西智輝氏(東洋大学経済学部准教授。元香川大学経済学部准教授)と前田廉孝氏(西南学院大学経済学部准教授)との間で入念なる議論を幾度にもわたって遂行した。両氏には心から篤く御礼申し上げる。なお、本稿で起こりうる全ての誤謬は筆者のみに帰することをあらかじめお断りしておく。

(1) 周知の如く、「全国総合開発計画」は1962年10月に閣議決定し、その後も、「新全国総合開発計画」(69年5月閣議決定。72年10月一部改訂)、「第三次全国総合開発計画」(77年11月閣議決定)、「第四次全国総合開発計画」(87年6月閣議決定)、「21世紀の国土のグランドデザイン—地域の自立の促進と美しい国土の創造—」(98年3月閣議決定)と、五次にわたって計画が策定され続けた。これら経緯から、本計画を「一全総」と略記し、「⁽¹⁾」を省略する(国土交通省 web-site 「国土計画関連」http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_000026.html [2016年8月16日最終確認]、ならびに、同省 web-site 「「全国総合開発計画」の比較」<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/zs5/hikaku.html> [2016年8月16日最終確認])。

般に、政策形成過程を地域経済の利害を反映した「主張」にも着目しつつ検討を行うことが多いといえる。

しかし、ここで発生する問題点は、「主張」の形成過程と、その「主張」が地域経済においてどのように位置付けられるのかが不明瞭という点にある。

換言すれば、中央政府の把握した地域経済の利害に関する「主張」と、地方政府の把握した地域経済の利害に関する「主張」とには、非同一的側面が存在する。この側面を明瞭に位置付けることが、政策史研究のみからの分析においては困難であるといえる。

一方、地域経済史研究が政策の形成過程と地域経済の変容を考察するにあたっては、一般に、政策実施による地域経済の変容について検討を行うことが多いといえる。しかしこのアプローチからの検討では、産業の変化について政策へフィードバックしていくその過程をなぞるにとどまるのではないかという問題点が浮上する。⁽²⁾

以上、ごくごく簡単ではあるが政策史研究・地域経済史研究双方の問題点を析出した。本研究のアプローチは、上述した双方の方法的限界を乗り越える試みとしても意義を有するといえよう。

次に、対象地域として瀬戸内地方に属する香川県の産業として製塩業を事例に選択する意義について述べておきたい。

そもそも瀬戸内地方は、一全総において対象となった地域であり、かつ、一全総によって産業構造が急変した事例であることが、伊丹正博の研究においても指摘されている。⁽³⁾

香川県製塩業は、1972年3月の第四次塩業整備までに、県下の塩業組合が解散し、塩田も稼働しなくなった。一全総によって進められた瀬戸内地方の重化

(2) 地域ではなく、一国のマクロ経済を対象にした成果ではあるが、近年、経済政策史研究に関する総合的成果として、また著者自身が取り組んだ経済政策史研究の体系化という観点からも注目されてきた、三和良一『経済政策史の方法 緊縮財政の系譜』（東京大学出版会、2012年）においても、上述の傾向が残存しているように判断される。

(3) 一全総における15の新産業都市指定中、岡山県南部地域と東予地域が指定されている。

(4) 伊丹正博『地域経済史研究』（第一法規出版、1993年）。

学工業（＝コンビナート）は、塩田跡地を中心に立地した事はよく知られている。

ただし、上述した高度経済成長末期に第四次まで進められた塩業整備は、同時代の石炭産業とは異なり、収益が赤字であったわけではなかった。むしろ、香川県製塩業は、1890年代末以来（＝明治30年代以来）、ほぼ一貫して都道府県別で見れば最多の製塩量を誇り、かつ、塩田面積も最大を占め続けていた。⁽⁶⁾⁽⁷⁾⁽⁸⁾

その後の瀬戸内地方における重化学工業化の軌跡も視野に入れるならば、同工業化を推進する政策的役割を果たした一全総以後の全国総合開発計画が地域

-
- (5) 計4回にわたって行われた塩業整備のうち、第二次世界大戦後に2回、塩業整備が行われた。1959～60年にかけて行われた第三次塩業整備は、入浜式塩田から流下式塩田への転換実施に伴う飛躍的な技術革新と塩の過剰生産により、「塩業整備臨時措置法」(昭和34年法律第81号。なお、後述する第四次塩業整備は、同法を「塩業の整備及び近代化の促進に関する臨時措置法【昭和46年法律第47号】」に改めて施行された)に基づく同次塩業整備が実施され、約2,200ヘクタールの塩田が消滅した。第四次塩業整備は、採鹹(＝海水を濃縮して鹹水[濃い塩水]を採ること)工程におけるイオン方式の転換により、当該期存在していた約2,200ヘクタールの塩田全てが姿を消し、製塩工程全体が装置産業化へと転じた事態のことを指す。兩次塩業整備の実態については、日本専売公社塩業部編『塩業整備報告』第1巻・第2巻(日本専売公社, 1966年)、日本専売公社塩業近代化本部編『第四次塩業整備事績報告－塩業近代化のはじまり』(日本専売公社, 1973年)を参照。
- (6) 高度成長期が終焉を迎えた1970年代初頭までを視野に入れた石炭業に関する実証的な研究書としては、矢田俊文『戦後日本の石炭産業－その崩壊と資源の放棄』(新評論, 1975年)、通商産業省・通商産業政策史編纂委員会編『通商産業政策史』第1巻(通商産業省, 1994年)、同編『通商産業政策史』第3巻(通商産業省, 1992年)、日本エネルギー経済研究所編『戦後エネルギー産業史』(東洋経済新報社, 1986年)、石炭政策史編纂委員会編『石炭政策史』全2巻(石炭エネルギーセンター, 2002年)、島西智輝『日本石炭産業の戦後史－市場構造変化と企業行動』(慶應義塾大学出版会, 2011年)、杉山伸也・牛島利明編『日本石炭産業の衰退－戦後北海道における企業と地域』(慶應義塾大学出版会, 2012年)等が挙げられる。
- (7) 1894-95年に山口県を上回って全国第一位の製塩量を記録した香川県だが、96-98年には山口県に第一位の地位を譲り、99-1900年と第一位を占め、1901年には山口県に第一位の地位を譲ったが、05年(山口県が第一位)を除いて、1902年以降70年まで全国第一位の製塩量を記録し続けた(71年の第一位は岡山県。なお、07-08年, 41-47年はデータ不詳)。これら都道府県別塩生産高の推移については、今日、ネット上からダウンロードして確認することが可能である。詳しくは公益財団法人塩事業センター(同センターは1996年に塩事業法の施行の下、日本たばこ産業株式会社の塩事業部門から独立して設立)のweb-siteから、以下のURLを確認されたい。<http://www.shiojigyo.com/040encyclopedia/xls/zenkoku.xls> (2016年7月15日最終確認)

経済に与えた影響の成否に関する検討を行う上で、香川県製塩業は格好の事例であるといえよう。

このような意義を有することから、上述した課題に則して、研究を進めていく。

次に、本研究が対象とする高度成長期について、現代日本経済史・現代日本社会経済史研究における先行研究の動向を確認していこう。

近年、現代日本経済史・現代日本社会経済史研究において、ついに高度成長期に焦点を当てた研究が続々と提出される状況になった。ここで代表的な成果を挙げれば、大別して二つの領域に先行研究を位置付けることができる。

第一には、マクロ的な日本経済の観点から、主に各領域・各産業に焦点を当てて分析を行った共同研究の成果である。これに該当する研究としては、原朗編『高度成長始動期の日本経済』（日本経済評論社、2010年）、同編『高度成長展開期の日本経済』（日本経済評論社、2012年）が代表的な成果である。

前者は、前半を戦後復興期から高度成長期への過渡期、後半を本格的な高度成長期が開始された時期と位置付けられる1950年代について、産業構造や生産性の高度化の推移（＝第1部「産業構造と合理化」）・個別産業の発展、特に成長する市場に対応する企業行動（＝第2部「成長産業と企業」）・業界、所管省による需給調整（＝第3部「産業調整」）・消費生活、労使関係、労働意識の変容（＝第4部「都市化と労働者」）・アジアにおける帝国の解体後の日本がアジア諸国と築こうとした関係（＝第5部「戦後アジアと日本」）を考察の俎上に置いている。本研究の関連性でいえば、とりわけ「第3部 産業調整」と「第4部 都市化と労働者」が参照されよう。同書では渡辺純子「第7章 繊維産業における需給調整政策」（＝第3部）、寺村泰「第8章 輸出カルテル助成政策－輸出入取引法1953、55年改正を中心として」（＝第3部）、山崎志郎「第9章 石油化学工業における投資調整」（＝第3部）、山口由等「第10章 都市経

(8) 1972年度の塩田廃止時においても、香川県における塩田面積は966.17ヘクタールを誇り、全国の塩田面積(2,212.25ヘクタール)の43.67%を占めていたことが、既に先行研究で示されており共有すべき知識となっている(伊丹正博「香川県における廃止塩田転用と地域開発-(付)塩業組合関係史資料仮目録-」,香川大学経済学部『研究年報』第20号,1981年3月,119頁「表1.香川県下の塩田概況」)。

済の成長－東京の事例」（＝第4部）、宣在源「第11章 企業合理化と「職制改正」－昭和電工の事例1949～62年」（＝第4部）、伊藤正直「第12章 戦後文学の見た高度成長」（＝第4部）が収められた。「第3部」に配置された諸論稿からは、所管省における各産業向け調整から当該期を特色付ける産業政策の実態が解明されると同時に、本研究が対象とする当該期塩業の特異性＝「第三次塩業整備」に見られた技術革新による低生産性生産設備（＝塩田）の廃止が際立って理解されると言えよう。また、同書では「第4部」で東京を対象とした都市経済の成長のみが収められ、同時代の地方都市が収められなかったことに本研究の観点からいえば憾みが残る。

後者では高度成長の「展開期」と位置付けられる1960年代（1960-69年）について、「第1部 経済計画と経済政策」・「第2部 産業構造と合理化－労働力市場の変容」・「第3部 産業構造と合理化－流通部門の変容」・「第4部 地域社会と生活」・「第5部 戦後アジアと日本」を考察の俎上に置いている⁽⁹⁾。本研究の関連性でいえば、とりわけ「第2部 産業構造と合理化－労働力市場の変容」と「第4部 地域社会と生活」が参照されよう。同書では植田浩史「第4章 労働力不足と分業構造の変化－自動車産業を対象に」（＝第2部）、宣在源「第5章 自主技術開発と労働市場－高学歴技術者組織化の試み」（＝第2部）、加瀬和俊「第8章 出稼ぎ労働者の諸類型－出稼ぎ者に占める農家世帯員の比重に注目して」（＝第4部）、沼尻晃伸「第9章 地方自治体の渇水対策と企業・農民・住民－静岡県三島市を事例として」（＝第4部）、伊藤正直「第10章 戦後文学のみた高度成長2－家族の変容と都市化」（＝第4部）が収められた。「第2部」に配置された諸論稿からは、当該期における労働力市場の特質を代表する対象が分析され、本研究が対象とする塩業就業者の特質との「距離」を解明する上で有益となろう。また「第4部」に配置された第9章沼尻論文からは、進出した企業によって生じた「問題」の「影響」を、地方自治体が各参画者に

(9) なお、後者の序章の末尾には、高度成長期に関する諸文献を日本経済論関係、一般書関係、経済史・経営史関係に分けて掲げており、極めて有益である（原朗「序章 高度成長の始動と展開」、前掲原朗編『高度成長展開期の日本経済』22-26頁）。

目配りしながら如何に「解決」したのかという点で、当該期における地方企業進出を評価する上で一指標たる地位を占めると理解される。

第二には、現代社会の源流という観点から、高度成長期の総合史を構築するという目論見を以て進められた共同研究の成果である。これに該当する研究としては、大門正克他編『高度成長の時代（全3巻）』（大月書店、2010-2011年）が該当する。第1巻に「復興と離陸」、第2巻に「過熱と揺らぎ」、第3巻に「成長と冷戦への問い」という副題が同シリーズの各巻に付された。

同シリーズの各巻には「シリーズ「高度成長の時代」刊行にあたって」と題された刊行の趣意書が7人の編集委員連名の文責で所収されている。そこでは、本シリーズに以下の3つの含意を込めていることが記されている⁽¹⁰⁾。第一には、高度成長の時代の歴史的特質を段階的に把握することであり、第二には成長と冷戦を「地域」の側から問い直すことであり、第三には成長と冷戦を「暮らしと思想」の側から問い直すことである、と主張している。本研究との関連で言えば、第1巻『復興と離陸』に所収された沼尻晃伸「第1章 地域からみた開発の論理と実態」、第2巻『過熱と揺らぎ』に所収された岡田知弘「第1章 高度成長の過熱と終焉」、第3巻『成長と冷戦への問い』、「第I部 変貌する地域」に所収された永江雅和「第1章 二つの農村」がとりわけ参照されよう。沼尻論文で示された、1950年代前半・50年代後半・60年代前半における関東・東海地方の諸都市において、工業開発と地域への影響・地域経済の変容・社会関係への変化についての実態は、本研究を通して明らかになる実態との比較を行う上でも重要な一指標となろう。また、岡田論文で示された高度成長下で進展した日本経済の構造変化というマクロ的状况と四日市石油化学コンビナートの形成と地域経済の変容というミクロ的状况は本研究の考察結果と対比する一指標となる。永江論文が対象とした東日本における2つの農村の変容は、西日本における都市・農村地域の変容を考察する本研究を位置付ける上で有力な指標となろう。

(10) ここでは、大門正克他編『高度成長の時代 1 復興と離陸』（大月書店、2010年）iv-v頁から引用するが、3巻共に上記趣意書は所収されている。

また、産業史・地域経済史・自治体政策史の領域について眺めれば、企業城下町に関する史的研究、産炭地に関する史的研究は一定程度研究が蓄積されてきたと判断される。これらに関する代表的な成果としては、以下の3つの研究を挙げることができる。

第一には、近現代日本経済における重工業化の推進を支えた、釜石における鉄鋼業を中心とした地域社会経済の推移に関する共同研究の成果であり、東京大学社会科学研究所が行った共同研究、東大社研・玄田有史・中村尚史編『希望学』全4巻（東京大学出版会，2009年）である。本研究の課題と関連して言えば、特に『第2巻 希望の再生－釜石の歴史と産業が語るもの』が、基幹産業に属する製鉄所を抱えていた地方都市の歴史と地域振興について取り扱っており参考となる。

第二には、自治体政策史の観点から、産炭地・観光地に関する地域社会の変容を描いた光本伸江の一連の成果である⁽¹¹⁾。

第三に、社会経済史の観点から、産炭地に対する中央政府の政策実施とその対応を北海道夕張市という地域社会経済に則して考察した島西智輝・青木隆夫⁽¹²⁾の研究成果である。

しかし、戦後の塩業整備＝産業構造転換と工業立地再編をめぐる香川県が経験した重要な歴史的経験は、上述した領域ほどには研究は進展していない現状にある。

「成熟社会」を迎えた今日、経済成長一辺倒の経済史研究のみでは、今日の社会経済状況に対して有効足り得ない可能性が存在する。そして上述の如く、経済成長を前提としない環境の下における地域社会経済の実態を、その歴史的経緯をも視野に入れる研究が少しずつ提出されつつある先行研究動向が把握される。

(11) 光本伸江『自治と依存－湯布院町と田川市の自治運営のレジーム』（敬文堂，2007年）。光本伸江編著『自治の重さ－夕張市政の検証』（敬文堂，2011年）。

(12) 島西智輝・青木隆夫「産炭地域振興事業をめぐる利害調整と事業方針の変容－夕張市の事例（1961-66年）」、前掲杉山伸也・牛島利明編『日本石炭産業の衰退－戦後北海道における企業と地域』、所収。

社会経済史研究においては、ミクロ、即ち地域に焦点を当て、かつ、成長ではなく「衰退」の観点から照射する研究を充実させていくことが、喫緊の課題となり、同課題に接近する本研究の意義はこの点からも理解されよう。

なお、次号以下で行論を進めていく上で、上述した先行研究の到達点・成果と、行論において得られた考察結果とを比較の俎上に置き、本研究が取り扱う事例の位置付けを図っていくこととしたい。