

論説

地域のポテンシャルを開発して格差を是正する： 「興業意見」が示唆する地域格差の是正策

湊 直信

国際大学客員教授

1. はじめに

2014年9月にインドネシアを訪れた。2週間で南スマトラ、中部スラヴェシ、東カリマンタン、北部スラヴェシ、ロンボックを廻った。全て、開発が遅れた地方の地域であり、政府が産業を興そうと経済特区をつくるなど力を入れている地域である。これらの地域では、ジャカルタが位置するジャワ島との経済格差を縮めるために、地元の資源を活用した産業の活性化と地域興しが論じられていた。北部スラヴェシのマナドでは地元の大学 Universitas Sam Ratulangi でセミナーが開かれ、格差と貧困について議論がなされた。ジャカルタを中心とした経済成長の恩恵を受けることが大変に難しいといった議論が続いた。仮にジャカルタで人手不足になっても、マナドの人がジャカルタの企業で働くことはできないし、仮にジャカルタに出稼ぎに行っても、家庭に問題が出る等の労働市場の問題も含まれていた。経済成長が達成されれば達成されるほど、成長のコアとなる地域と辺境の地域との格差は開く経済現象が起きている。

本稿では、経済成長と格差に関して、まず格差の原因を探るため格差の経済理論を振り返る。次に、各国の各時代の経済成長と地域格差の経験から、経済成長が起きていながら地域格差が起こらなかった時期を取り上げて、その時にとられた経済政策をレビューする。ここでは日本の明治中期（1905年頃）から昭和初期（1930年頃）までの約25年間と、その時期の経済産業政策である殖産興業政策、特に「興業意見」に焦点を当てて、検証したい。これらの経済産業政策は、開発途上国が経済成長と同時に地域格差を是正する際の、何らかの示唆になると思われる。格差には様々な形態があり得るが、多くの途上国で見られる格差は、一般的には都市と地方の格差、工業と農業の格差ではないだろうか。地方または辺境地帯と農業地域は多くの場合に重複している。従って、ここでは、格差を地域格差に絞って考えていきたい。

2. 成長と格差の経済理論

経済成長と格差に関する戦後60年間の開発理論と援助動向を振り返ってみると、相対する2つの考え方があるように思われる。一つは民間セクターの活動を主体として経済全体を拡大させることが有効な方法であるとする考え方である。これにより経済は自由に促進されるが、地域間の格差は拡大することが多い。他方は、政府の関与と所得再配分を重視した方法が開発を進めるための最良の方法であるとする考え方である。政府が地域格差に留意した開発政策を実施できる反面、経済的効率性は低下するかもしれない。

開発理論と援助動向は「時代とともにこの2つの可能性の間を振り子のように揺れ動いてきた。」(秋山孝允、秋山スザンヌ、湊直信、2003)

多くの途上国では経済成長を重視し、それが成功すればするほど国内の経済格差が顕著になるという現象が見られる。まず始めに格差や不平等化の要因を考えてみたい。農業と非農業の間で生じる所得格差に関して、速水佑次郎によれば、以下の理由が考えられる。(速水佑次郎、2000)

- (1) 高度化した労働節約的技術の導入と二重構造の制度的強化により近代部門での労働吸収力が弱くなる。
- (2) 人口成長率のはるかに速く、限られた土地に対する人口圧力が強まる。

さらに速水は「このような状況の下での農業労働の生産性を維持・向上させるには、きわめて急速な土地節約的な農業技術進歩が必要である。その実現には、研究開発、農民の教育、灌漑や道路など基盤整備に巨大な投資が必要になる」と述べている。逆に言えば、工業産業同様に農業や農産物に関する研究開発を行い、農民の能力強化のための教育を行い、必要な灌漑や道路等のインフラ整備に投資を行うことにより、農業技術進歩が実現すれば、農業と非農業の間の所得の格差が生じることを防ぐことができるかも知れない。

3. 格差拡大がなく成長した明治中期から昭和初期までの約25年間

経済成長を示せば地域格差が常に広がるというわけでもなさそうである。日本の明治中期(1905年頃)から昭和初期(1930年頃)までの約25年間は、若干の例外はあるが、経済成長はしているものの地域格差は決して拡大しているわけではない。地域間の経済格差を測る手法は多様であろうが、木村元一は、財政力は広い意味で経済力を反映するとの仮定の下、地域間の財政力の格差を、税収関係の統計を使用して分析している。勿論、財政力の格差は、租税制度、課税標準、評価の方法、徴税率等の違いの影響を受ける。木村は「帝国統計年鑑」、「地方財政概要」の府県税収を使用して課税率の違いを調整して、1880年前後から1960年代にかけて地域間格差を分析している。その分析の結果「1人当たり府県税収の変異係数を見る限り、明治中期から昭和初期までの25年間は、若干の例外はあるが、格差はゆるやかな足取りで縮まっている」と結論づけている。

(木村元一、1986) さらに、「昭和恐慌の時期あたりからこの傾向は逆転して、格差は拡大に向かい、第二次世界大戦の開始と共に格差は飛躍的に拡大することになる」と述べている。(町田俊彦、1980)

これに対し、坂本忠次は「財政学の分野では木村元一氏の研究が代表的な見解の一をなすものといえよう。」「木村氏の結論から云えば、戦前の日本経済において、①地域格

差は一様に進展し拡大してきたのではない、②明治の初期から昭和の初期までは、緩慢であるが、格差は縮小の傾向をたどっている、③昭和の恐慌期あたりから格差は拡大の傾向にむかう（課率の差異を調整すればさらに大きくなる）、④戦後の格差（但し 1965 年頃まで）は極端にまでひろがっている」などの点を指摘した。（坂本忠次、1986）

また日本経済を専門とする経済学者、中村隆英も「明治中期から第 1 次大戦終結までの約 30 年間に、農業と在来産業は着実に発展し、近代産業の発展とほぼ均衡した所得増加をなしとげたのであった。その均衡が崩れた第 1 次大戦後に「二重構造」が成立するのである。」（中村隆英、2001）と述べており、少なくとも「明治中期から昭和初期までの 25 年間は、若干の例外はあるが、格差はゆるやかな足取りで縮まっている」との木村元一の見解と一致している。

4. 2つの殖産興業政策

そこで、上記の明治初期から昭和中期までの期間にどのような経済政策が採られたのかを見ていきたい。一人当たり府県税収入の格差の指標にみる地域格差の縮小が、日本の産業資本の確立期に見られたことになる。これに対して、坂本忠次（1986）は「資本主義が国内の辺境に商品経済を浸透させ工業化をも進めて行く限りでの一定の地域格差縮小効果と云えるかも知れない。しかし、それ以上に、わが国明治期産業資本確立期以降第一次大戦以降の 1920 年代まで、政府の富国強兵政策のもとでの国家資本等（軍需覧廠・官営工場・特殊銀行ほか）の役割や勸業政策一国家と地方公共団体による財政政策や金融政策を通じての一の役割が大きいことも指摘しておかねばならないだろう」と述べている。つまり、国家資本等（軍需覧廠・官営工場・特殊銀行ほか）の役割や勸業政策、財政政策、金融政策を含む当時の政府が強力に推し進めた殖産興業政策は大きなインパクトをもたらしたと思われる。この殖産興業政策は大きく前期、後期に分けられる。

殖産興業政策の前期

明治政府は、経済基盤を固めるために、富国強兵と殖産興業を目標に掲げて、欧米からの制度、技術、知識を導入して、資本主義化を推進した。渋沢栄一を始め、多くの有能な若者が欧米を訪問し、同時に多くのお雇い外国人が日本に滞在して、欧米の制度、技術、知識が日本に移転された。そして、明治政府は主体的かつ積極的に新しい事業を次々に設立した。同時に積極的に民間を指導して、以下のような新しい産業を発展させた。

（1）資金貸付と国立銀行の設立、（2）政府の直接事業としての鉄道、郵便、電信網の確立、（3）官営工場・鉱山の設立、（4）民間企業への資金、設備の貸付と払下げ、である。

具体的には、鉄道、通信、郵便の施設、制度の着手からはじめ、建設と経営、鉱山経営

も始めた。農業と繊維の分野では、富岡製糸場を創設した。また、農業に関係する重要な制度改革としては地租改正が実施された。当時の明治政府は各藩の年貢制度をそのまま引き継いで収入としていた。地租改定により、政府は統一化された安定した税収を得ることになる。地租改定は土地所有者、納税義務、地主としての権利を確定することにも効果を発揮した。

この時期の殖産興業政策の果たした役割について、中村隆英は以下の5つに整理している。(中村隆英、1983)

- (1) 旧幕藩から引き継いだ軍需産業
- (2) 鉱山
- (3) 海外から移植した各種新産業の模範工場、農場
- (4) 民間産業(士族授産を含む)への助成
- (5) 鉄道電信治水等の公共投資

特に、(3)、(4)、(5)がその後の経済発展に大きく貢献したと思われる。

5. 前田正名と「興業意見」

殖産興業政策の後期

1881年の政変により登場した松方正義が推進した財政政策により激しいデフレが進行することになった。これは農村に大きな打撃を与えた。農村は疲弊し、土地を手放して離農する農民が増えて、都市に移動して工業化の労働力となる傾向が顕著となった。その様な社会的風潮の中で、農商務省にいた前田正名は、明治15、16年(1882、1883年)当時、農商務省を動員して全国の産業調査を行い、それをもとに産業発展計画をまとめて、「興業意見」(1884年)を編纂した。「その趣旨は、農業と地方在来産業を地域ごとに計画的に発展させようとするところにあった。」(中村隆英、2001)

前田正名の経歴

興業意見の中心的役割を担った薩摩出身の前田正名(1850-1921年)は明治2年(1869年)にフランス人モンブランに伴われてフランスに渡り、明治10年(1877年)に帰国するまでパリに滞在した。前田は農商務次官のEugene Tisserantの指導を受けた。帰国後、前田は三田育種場を創設し、直接貿易を推進する政策提言をしたり、欧州産業経済に関する報告を提出したりする。明治17年(1884年)、「興業意見」の作成に専念し、農商務省より公刊された。これは従来の政策過程を再検討し、日本経済の現実を詳細に調べて、国内のみならず海外の政策的経験を参考にして、日本のとるべき政策方向を体系的に確立しようとしたものであった。

政策的視点

祖田修によれば「興業意見」は以下の4つの政策的視点がある。(祖田修、1976)

(1) 民富の形成

人民の生活を豊かにすることが、富国への道である。

(2) 歴史主義的認識

当時、スミスやミルの自由主義とリストの保護主義の立場の間で論争が展開されていたが、経済理論的な論争をするのではなく、国の形勢に応じて実践的現実的な政策を主張した。

(3) 直訳的技術導入への反省

農業でいえば外国より導入した農具や種苗が日本の農業の現実にほとんど寄与することがなかった点を反省し、現実的方向性を模索している。

(4) 地方産業の優先的近代化

地方諸産業を振興する「殖産産業のための資本」を確保することが先決であると論じている。

上記の全てが農村開発、地方開発にとって重要な視点であると言える。特に(4)が重要であり、実業の概念に関しても、前田は「農工業」を包括する概念として捉えており、「福沢諭吉などのいう「実業」が財閥系資本を頂点とする都市巨大資本を内容とするのに対し、前田の「実業」は地方の豪農・中小資本を中心とする概念であった。」

具体的方針・施策

前田は、地方、農村を対象に制度 (Institution) づくり、農業関連の組織づくり、資金を供給する金融機関づくりを提言している。(前田正名、1976) すなわち、方法甲と呼ばれる方針において、小作条例、害虫予防規則、家畜伝染病予防規則、獣医開業試験規則など、具体的な法規の提案を含む農業制度の整備、更に、駒場農学校の農業大学校化、直轄獣医学校、農業試験場、農業巡回教師、農産陳列所などの農業技術の改善のための組織整備について提案した。同時に、国内の商業秩序の整備、外国貿易の拡大への方法等も提言している。方法乙と呼ばれた方針では、地方産業に長期低利の資金供給を行う興業銀行設立を提案した。興業貸付には短期(甲種)と長期(乙種)があり、それぞれ第1期、第2期から構成されている。

	第1期	第2期
甲種 短期 半～3年	生糸、茶、砂糖	煙草、紙、漆器、採種、海産物、畜産、紡績、織物、雑貨他
乙種 長期 5～15年	山林、道路、疎水、開拓、地質改良	運河、造船、築港、堤防

(前田正名、1976)

短期貸付はまずは生糸、茶、砂糖といった当時の日本の主要生産物に向けられていた。それに続いて、煙草、紙、漆器、採種、海産物、畜産、紡績、織物、雑貨等の、すでに生産が行われており、比較優位や潜在力がある農業関連産業（アグロインダストリー）にも拡大している。

他方、長期貸付は山林、道路、疎水、開拓、地質改良等の農業生産拡大のためのインフラ整備に重点が置かれている。それに続いて運河、造船、築港、堤防等の農産物の流通や輸出に必要なインフラ整備が図られていた。

以上のように、前田が「興業意見」によって提唱したのは、地方の農林水産業や農工業といった在来産業を育成し、特に生糸、茶など潜在的に比較競争力を有している産物を輸出産品として育成し、生産流通過程の整備も行った。輸出主要産品がけん引する産業基盤に加えて、その波及効果として他の業種の発展も意図し、欧米の先進国に追いつく経済力を持つことを目指した。

農業金融

「興業意見」の方針に沿って、農商務省も様々な施策を実施した。例えば、1890年代からは農業の振興や発展のために、農業試験場を設立して品種改良などの農業技術の改善に注力し、農地改良に資金を投入した。1890年代後半には、すべての府県に農工銀行を、中央には日本勸業銀行を設立した。茶産業のような産業別の組合組織の設立も支援し、農業金融や農業資機材の共同購入、農産物の販売も重視した。これらの実績の上に「明治中期から第1次大戦終結までの約30年間に、農業と在来産業は着実に発展し、近代産業の発展とほぼ均衡した所得増加をなしとげたのであった。」（中村隆英、2001）

「村是」と一村一品運動

前田は政策的焦点を工業よりも農業に、都市よりも地方に置き、1890年「農工商調査」という名目で「興業意見」を再提示しようとしたが、政治的な対立により成功しなかった。その後、全国的に地方を訪問し、村に「村是」を、郡に「郡是」を、県に「県是」を定めることを説いた。「村是」とは村ごとに特に重視する産業や生産物である。例えば、米、養蚕、水産、宿駅、温泉場が例に挙げられている。郡是や県是は同様に、郡や県の重視する生産物や産業である。既に実績があり、資源もあり、他の地域に比して比較優位が認められる生産物や産業を定めて、村として重点を置くような方針をとった。このような考え方はその後の一村一品運動に繋がったと考えられる。一村一品運動は、自主的に特産品を育てることにより、人材育成、地域おこしを行うことにより、地域の農業、林業、水産業の発展に貢献するものであり、「村是」の考え方と類似しているからである。

前田行脚

前田は明治 25 年（1892 年）から日本全国に行脚の旅に出かけた。最初は静岡から始まり三重、岐阜、大阪、神戸、九州の経路で、当時の日本の主要産品であった茶に着目し、茶業の振興のために茶業団体の設立を働きかけた。更に、飛騨、富山、石川、福井、関西の町村を遊説し、その後、東北地方、北海道にも足を延ばした。やがて、関東、関西といった地域度との茶業団体が設立され、明治 26 年（1893 年）には全国大会も開催された。この「産業組織化運動」に関して、「前田のねらいは生糸・茶・織物など地方の諸産業を組織化し系統的な団体を整備し、これを中心にして（1）その改良発達、粗製濫造の防止、（2）流通機構の近代化と直輸出の振興、（3）政府・議会への働きかけによる諸制度・諸施設の整備、の 3 点を進めようとするところだったといえる。」（祖田修、1995）

愛媛県の産業の例

「興業意見」の政策視点は、大工業の保護よりも、地方産業の振興に向けられていた。例えば愛媛県に関しては、特に促進すべき産物として砂糖、抄紙（すいた紙）、機織（綿布・織物）を挙げており、更に粗製濫造を戒め、品質を向上させて、徐々に増産を図ることを推奨した。当時、綿は輸入が増大し国内産の生産は減少しているが、蠶・紙は海外の需要が回復途中であり、それぞれの品質を改善し、必要な資金を貸付け、先導的な企業の必要性を説いている。（愛知県生涯センター）

6. 途上国に有益な「興業意見」が示唆する是正策

以上のように、格差拡大がなく成長した明治中期から昭和初期までの約 25 年間の産業・経済政策を調べてみると、殖産興業政策の効果が最も大きいと思われる。特に、成長をはじめて地域間格差が拡大しそうになった後半で登場した前田正名の「興業意見」は地方、農村部の発展を重視し、農業生産に関わる制度の設立、農業生産の改善に役立つ組織の設立、商業や物流の秩序（規則）の整備、外国貿易（特に輸出）振興への具体的な方策を示している。これらは、地方開発、農村開発のために必要な要素を網羅した総合的な産業政策であったと言える。

ただし、「興業意見」が編纂された時代は現在から 130 年ほど前であり、現在の開発途上国の地方開発に直接当てはめることはできない。しかし、現代でも通用する本質を突いた考え方も含まれていると思う。前田は朝令暮改の行政や、外国から技術を直接的に導入することに対して批判をしているが、以下のような政策的な重点を挙げている。

- ・「物に問う」との考え方から、実践的、客観的な事実を把握するため、現地調査を重視する。
- ・農民の組織づくり、組織間のネットワーク形成を行う。
- ・農業生産や流通の方法に適用する規則等の制度づくりを行う。

- ・現地の状況に合致した農業技術の向上に注力する。
- ・農業人材を育成する。
- ・農産物の流通や主要製品の輸出の促進のための流通インフラ整備に注力する。
- ・村是、郡是、県是を定めて地域の比較優位を持つ生産物や産業を定めてそれを重視する政策を説く。

これらは開発途上国の中でも遅れた農村地域の開発にとって今でも重要な要素であると思われる。

経済発展が起きるときは組織・制度づくり、技術革新、資金調達、人材育成、需要の喚起などが起きるが、これらは工業分野だけの話ではなく、農業、林業、畜産業、漁業といった第一次産業にも十分当てはまる。第一次産業でもこのような総合的なイノベーションが起きれば都市部と同様の成長が見込めるものであることを「興業意見」は示している。速水は農業労働の生産性を維持・向上の実現には、研究開発、農民の教育、灌漑や道路など基盤整備に巨大な投資が必要になると指摘しているが、「興業意見」が持つ農業、農村政策はこれらの要素を含んでいると思われる。

以上のような内容を、前田は単に主張しただけではなく地方を行脚して説得するという行動を起こした。もし今、前田がインドネシアの農村に現れたらどう考え、何をしようか？恐らく、「物に問う」の精神から、地方の農村地域の実情を徹底的に調査し、問題点を浮き彫りにして、問題の解決方法を提示し、総合的な経済産業政策を立案するのではないだろうか。良く練られた政策に加えて、彼の積極的な行動力こそが結果を出す鍵であると想像する。

参考文献

速水佑次郎監修、秋山孝允、秋山スザンヌ、湊 直信「開発戦略と世界銀行：50年の歩みと展望」知泉書館、2003年

速水佑次郎「開発経済学：諸国民の貧困と富」創文社 2000年

木村元一「地方における一根本問題：府県税収よりみたる地域格差の動向」（戦後地方財政の展開）鈴木武雄、島恭彦 監修、日本評論社、1968年

町田俊彦「地域間の所得格差と地方税収格差」商学論集、福島大学経済学会 1980年

坂本忠次「地域経済の不均衡発展について」岡山大学経済学会雑誌 17(3・4)、1986年

中村隆英「日本経済 その成長と構造」東京大学出版会、2001年

祖田修「解題」（近藤康男編、明治大正農政経済名著集1）（社）農山漁村文化協会、1976年

中村隆英「明治維新时期財政金融政策展望－松方デフレーション前史－」（松方財政と殖

産興業政策) 国際連合大学、1983 年

祖田修「前田正名」吉川弘文館、1995 年

前田正名「興業意見・所見」(近藤康男編、明治大正農政経済名著集 1) (社) 農山漁村文化協会、1976 年

愛媛県生涯学習センター web site