

【論文】

戦後沖縄の経済開発振興政策の変遷とその課題

新垣 みのり

I はじめに

2016年に沖縄は復帰44年目を迎えた。戦後沖縄の開発振興政策は、27年間の米軍統治下での経済振興期と、復帰後の日本政府主導による経済振興期に分けられる。しかし巨額投資とは裏腹に、社会資本は本土並みに整備されたものの、依然、沖縄に集中する基地の問題は解決されていない。また、経済振興策の多くが対象地域に根付かず形骸化したことから、平和と自律・自治を希求する「沖縄のころ」¹⁾に照らし合わせるとこれまでの政策自体が「失敗」だったと評価される部分が多い(宮本・川瀬 2010: 18)。一方、本土主導の外來型の開発ではなく、沖縄の在来の島嶼的特質に基軸をおいた内発的な発展や自律的な経済開発のあり方は現在も模索段階にある。本稿では、戦後の沖縄の開発振興政策の検討を通じ、あらためて開発の「主体」と政策主導の開発のあり方を問い直すことで、現在の沖縄が抱えている経済開発上の課題を明らかにすることを目的とする。

戦後沖縄の時代は大きく二つに分けられる。アメリカ統治時代(通称はアメリカ世)と復帰後の日本政府による統治時代(通称はヤマト世)である。この「世替わり」の経験を経て、戦後70年が経過した今もなお日米に翻弄される沖縄の歴史は、常に自らの立ち位置を問い、大きな勢力に抵抗し続けてきた歴史でもある。真栄城ほか(1998: 21-23)によると、かつて琉球王国という独立国でありながら明治以降は琉球処分によって日本に併合され、地上戦や米国統治、そして本土復帰を経験してきた沖縄にとっては、日本への帰属は必ずしも自明のものではない。沖縄の開発をめぐる問題は、戦後の歴史認識、基地依存、経済自立、帰属意識や自己決定論といった多くの課題と複雑に絡み合いながら、現在に至るまで複雑化の一途をたどっている。したがって沖縄の開発振興政策を十分に評価するためには、以上の課題が生成される起原まで遡る必要がある。

本稿では、この復帰による「世替わり」を挟んだ前後の大きな二つの時代区分に沿い、誰による、いかなる狙いのもとで、どのような開発振興策あるいは経済政策が施行されてきたのか、その歴史的経緯を検討することで

沖縄の開発をめぐる現状と課題の源泉の把握に努めたい。

II 戦後沖縄の開発振興策の系譜

1. 戦後の米軍占領による統治政策(1945年~1971年)

沖縄の戦後の軍政は1945年3月26日に開始された。沖縄上陸作戦の開始と同時期に発令したニミッツ布告²⁾により、日本の行政権の停止と沖縄における琉球列島米国民政府(以下、軍政府または1950年からの改称である米国民政府とする)の設立が宣言されたことによる。日本本土に対する最前線の基地構築という命題の下、沖縄戦時下でも基地修復・拡大が行われたのは、ここが起点となっている。沖縄住民にとっての終戦は軍政府管理下の収容所に入れられた時点だとされているが、軍が8月15日に日本の無条件降伏を布告というかたちで伝えたのは一部の沖縄住民のみであった。軍政始動に先駆けて実施した軍政府の文化人類学的調査によると³⁾、本来、近代日本が獲得した植民地である「琉球列島」の「沖縄人」は解放される対象であったという(沖縄県教育委員会 1996:46-66)。

照屋(1984: 8-18)によれば、その後1952年4月1日に琉球政府が発足するまでの間、北緯30度線以南の地域は、奄美群島、沖縄群島、宮古群島、八重山群島の4地域に分けられて軍政が施行されており、その4地域のうち最も人口が多く中心であった沖縄群島では、1945年8月20日には石川収容所に招集された128名の住民から選出された15名の委員から成る沖縄諮詢会が発足する。同会は軍政府が統治を行うのに必要な助言や情報を得るための諮問機関として設置され、各委員はそれぞれ財政・法務・教育等の各部の行政機構としての役割を担った。このように、軍政府が軍政の発足に際して一部の代表のみではあるが沖縄住民の自主性を尊重し発揮させる方針や意思を有していたことは特筆すべき点である。

1946年には沖縄民政府が創設され、沖縄諮詢会委員長の志喜屋孝信⁴⁾が軍政府により知事に任命された。各市町村の発足、教育行政の再開もなされた。同時に軍政府は離日化政策を開始する。特に初等学校令は、沖縄の教育制度を統括する理念として「新沖縄」「沖縄文化」「沖縄人」といった表現で沖縄の文化的独自性を強調し

た⁵⁾ (宜野座 1984)。また、その頃の欧州での冷戦突入を背景に、沖縄はその目的が「本土決戦準備のための基地・要塞」から「太平洋の要石 key stone of the Pacific」へと転換されることに伴い、よって軍政府の沖縄統治政策の狙いも変化していった。1949年5月にトルーマン米大統領が沖縄の軍事施設強化と統治政策を方針転換したことを受け、同年10月に琉球列島軍政長官に就任したシーツ少将は、沖縄の恒久軍事基地建設に着手した上で、戦後沖縄の「復興計画」と「民主化政策」を打ち立てる。この流れの下、軍政府に批判的だった沖縄民政政府議会は解散手続きを踏んだ上で沖縄民政議会として新たに設置され、民主的選挙に基づく新たな組織として平良群島知事が選出され政権が発足する。しかし依然として、琉球列島における三権（立法、行政、司法）は軍政府に服属しており、軍事占領がすべてに優先されたため、県内では知事の与党である沖縄社会大衆党が掲げる社会主義的な動きが見られるようになった（櫻澤 2015: 12-22）。

2. 戦後の復興と米軍統治下の経済開発

米軍統治下は、沖縄経済にとっては現在に至るさまざまな構造的特質の原型が形成された時期でもある。占領直後は「忘れられた島」として、1950年に沖縄分離統治が決定するまでの約5年間は留保政策により政策上は放置され、本土におけるような戦後直後の復興政策は事実上なかった。終戦直後の住民の生活は、貨幣制度停止を受けて収容所での無償配給制の中で軍作業に従事させられることから始まった。そして徐々に収容所から下り始めた帰還承認に伴い、陶業や醸造業等の産業からの戦後復興が始まることとなる。1946年4月15日には、米軍政府特別布告第7号「紙幣両替、外国貿易及び金銭取引」に基づき日本円とB円軍票⁶⁾が併存する貨幣制度が実施される。日本円の使用が停止された1948年以降はB円軍票が琉球列島唯一の法定通貨となり、同年5月には中央銀行の機能を有する琉球銀行が設立される。しかし、資本金の51%は米国が出資し経営権を握っており、また同時期には、官営有償配給制や公定価格制の撤廃による自由企業制が再開されたことにより、群島間の経済往来も自由化されることで北緯30度以南の4つの群島地域は一つの経済圏となる。同時に戦後の経済復興に重要な役割を果たしたのは教育的側面が強いガリオア資金や経済復興の救済を目的としたエロア資金などの米国民政府予算から拠出される援助金⁷⁾であり、加えてハワイ等の沖縄県出身移民から送られてきた生活物資や豚やヤギなども当時は重要な生活基盤となったという（櫻澤 2015:

24-26; 琉球銀行調査部編 1984)。

表1は米軍統治期において施行されてきた経済開発計画の一覧である。当時、民主化・非軍事化が一段落した日本本土と同様に、米国民政府が沖縄の群島政府に求めたのは自立経済計画の立案であった。米国民政府はその頃活発となっていた帰属をめぐる復帰論議よりも、自立経済計画の策定を優先し計画を主導している。米国民政府の要望を受け、各群島政府は「第1次3カ年自立経済計画案」という3年間で135億6千B円の米国援助見返り資金を前提としたプランを議会に提出する（1952年1月）。しかし援助額についての米国民政府による承諾の可否や各群島政府が解消される流れの中で、希望的構想に終始した初の案は頓挫した。一方、同時期に米国民政府は独自で5カ年計画として「琉球列島経済計画 Economic Plan for the Ryukyu Islands」を1951年5月に策定した。この計画は先述のガリオア資金などの援助金の漸減を前提とし、日本本土を輸出先とする輸出振興による貿易収支の改善や軍作業での賃金取得者増加による自立経済達成を見込んだ計画であった（櫻澤 2015: 26-29; 琉球銀行調査部編 1984）。この段階からすでに軍作業での基地関連収入重視による「基地経済」が前提とされており、現在に至る基地への経済的依存はこの時点からすでに織り込み済みであったことは看過できない事実である。

その後、公的な経済計画としては1954年12月に「経済振興第1次5カ年計画書」が完成する。しかし当初より指摘されていた「三つのひずみ」（①産業構成比等の経済構造、②各産業間の所得配分の不均衡、③対外収支構造の特異性）や、その解決策としての製造業をはじめと

表1 米軍統治期の経済計画一覧（1951年～1972年）

名称	策定主体	策定年月	期間
第1次3カ年自立経済計画案※	沖縄群島政府	1952年1月	3年
琉球列島経済計画	米国民政府	1951年5月	5年
琉球列島経済計画	米国民政府	1955年7月	5年
経済振興	琉球政府	1955年6月	5年
第1次5カ年計画			
同（修正案）	琉球政府	1956年5月	2年
長期経済計画	米琉合同	1960年6月	5年
民政5カ年計画	琉球政府	1961年5月	5年
第1次民生5カ年計画	琉球政府	1962年6月	5年
財政総合3カ年計画	琉球政府	1964年9月	3年
長期事業計画	琉球政府	1966年5月	6年
長期経済開発計画	琉球政府	1970年9月	10年

（ここでは一体化政策用の経済調査報告および開発構想は省いた。※印を付けた計画は、計画段階で具体化せず消滅した案である。琉球銀行調査部編 1984。『戦後沖縄経済史』を基に筆者

が加筆して作成)

する産業興隆、ドルの獲得、経済基盤づくりが望まれていたが、5年後の結果としては①第3次産業の拡大、②所得格差の拡大、③基地依存収支構造の残存がもたらされ、計画に即した成果を上げることはできなかった(櫻澤 2015: 68-70; 琉球銀行 1984)。本土との経済格差の縮小を目指す中で、米国民政府は独自の計画において「日本本土並み水準の達成」を掲げてはいたものの、本国政府からの予算の裏付けを欠き、計画の実施は困難であったようである。このような米国政府援助による経済振興が足踏みする中、1960年代に入ると日本政府側からの援助も次第に増加してくる。表2は琉球政府歳出入における日米両政府の援助の割合で、図1はそれらを図化したものであるが、米国政府援助が横ばいの中、1960年代以降の日本政府援助額と割合に関する大幅な増加は顕著であり、1967年には日本政府援助が初めて米国政府援助額を上回る。一体化政策⁸⁾を追い風に、日本本土側でも沖縄復帰のための環境整備が図られていった。

3. 日本本土復帰に向けての動き

サンフランシスコ講和交渉が目前に迫った1951年には、沖縄では再度、日本本土への復帰論が強まる。これは先述のように強化される米軍圧力への反発から米国民政府による恒久占領を拒絶して日本本土の民主勢力に期待をする声が高まったためであり、その時点で7割以上の沖縄の人々が祖国復帰を支持していた⁹⁾(沖縄祖国復帰闘争史編纂委員会編 1982:1301)。櫻澤(2015: 32-33)に

表2 琉球政府歳出入における日米両政府援助の割合

単位: 千ドル

年度	日本政府援助(A)	米国政府援助(B)	琉球政府予算(C)	A/C	B/C
1957		2,090	23,859		8.8
1958		817	24,595		2.3
1959		2,361	24,016		9.8
1960		3,470	25,452		13.6
1961		3,974	27,614		14.4
1962	55	5,223	35,310	0.2	14.8
1963	2,028	6,536	44,438	4.6	14.7
1964	3,916	5,175	51,496	7.6	10.1
1965	3,992	6,584	55,437	7.2	11.9
1966	6,476	8,286	66,405	9.8	12.5
1967	15,237	9,118	95,916	15.9	9.5
1968	23,594	9,734	116,613	20.7	8.6
1969	31,443	16,646	132,576	23.7	12.5
1970	47,959	18,690	165,081	29.1	11.3
1971	68,263	13,235	200,781	34.0	6.6

(琉球政府企画局『財政関係資料』(1971: 51)を基に1957年度から1969年度の決算額、および1970年度から1971年度の予算額により算出。(A)(B)の援助額は予算総額で比較するために、その繰り越し収納済み額を当初計上年度に戻して計上した。

琉球銀行調査部編 1984.『戦後沖縄経済史』より抜粋)

よると、当時支持率が開いた復帰論と独立論に関して、鍵となるのはこれまでの沖縄が経験してきた「搾取」に関しての前提であり、日本本土による「搾取」は今後も起こり得るとして本土への強い拒否感を示した独立論は独立国家として米軍基地受容・援助獲得をしながら自由主義勢力の一員に参画するというものであり、一方、復帰論は、「搾取」を含めた戦前の問題は軍閥の責任下で処理されるため今後は起こり得ないとする立場に立ち、基地のない「平和と民主主義」に基づく沖縄の未来像として打ち出されたものであった。ただし、米軍占領下における戦争協力拒否に関しては、どちらの立場も思想信条を越えた強烈な拒絶があり、沖縄の政治経済の安定を望む事には違いはなかった。その際にも「経済自立」は日本本土追従の復帰論対米国追従の独立論という二項対立を越えた共通の前提となっていく。

1952年には米国民政府承認のもと、琉球政府が発足する。当時の琉球政府主席である比嘉秀平によると、住民の願望である自治を獲得するためには経済自立が不可欠であり、それゆえに政府活動は経済振興に集約すると公約した¹⁰⁾。実際、琉球政府の一般会計歳入決算額の拡大(1953会計年度の約16億B円から1958会計年度での約28億B円)の一方で、米国民政府補助金が占める割合は30.5%から4.3%にまで大幅に低下し、自主財源に基づく財政自立化が図られていくようになった(櫻澤 2015: 64-65; 琉球銀行調査部編 1984)。経済計画策定に際しては、先述のガリオア資金を軸とした経済援助費の段階的削減や琉球経済援助法の制定を考慮し、同時期における軍用地問題、復帰運動、米軍による弾圧政策を鑑みながら現実路線での立案が図られた。

復帰前のこの時期、沖縄での開発政策における重要なターニングポイントとなったのは1968年の琉球政府行政主席の公選である。米国は同年初めて米国民政府下にあ

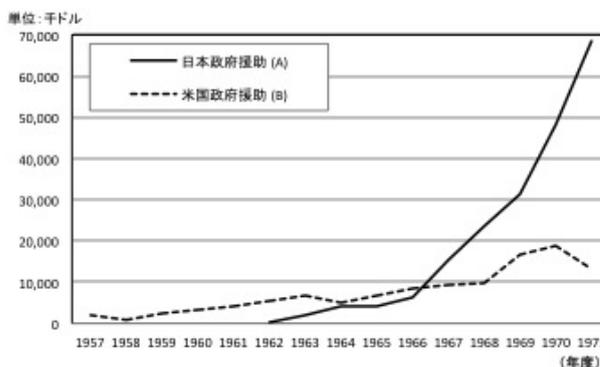


図1 日米両政府援助の推移 (1957年度～1971年度)
(表2の対象部分を抜粋してグラフ化した)

る主席の選出方法をこれまでの任命方式から公選方式へと切り替えた(櫻澤 2015: 79-85, 121-150)。それは復帰運動に集約された大衆運動の盛り上がりに対する一定の譲歩といわれている。その譲歩を獲得した沖縄の住民は一定の自信を獲得し、運動はさらなる興隆をみることになる。

琉球政府発足以来、財政健全化が図られるようになった沖縄では、重点目標である経済政策が数字となって結実するようになる。表3の米国軍政下での沖縄の経済成長率の推移をみてみると、1960年代の県民総生産は1964年を除き10%以上の増加となり、15%以上を記録した年が6回に及ぶ高い経済成長を遂げている。その内実は輸入超過による膨大な貿易赤字を日米両政府からの援助や米軍関係収入で埋め合わせるといふ基地依存型の経済ではあったが、それ以外の本土との関係における要因(スクラップ輸出、陶業への本土資本導入、ドルへの通貨切り替え、砂糖・パイナップル輸出の増加等)も沖縄の高成長を後押しした。また、1959年の東京オリンピック開催決定を機とする本土との一体化政策により、さらに復帰を希求する声が高まることとなる。時を同じくして1961年から開始された日本政府援助により、経済・財政面での本土復帰への導線も敷かれていった(櫻澤 2015: 105-107)。先述にみてきたような日米両政府の間での予算の資金繰りの難しさや経済計画の実施が難航する中で、第三次産業の拡大を中心として二桁の経済成長率を遂げるようになったことは特筆すべき成果であり、1960年代以降の米軍統治からの脱却と本土への復帰を求める沖縄にとって大きな自信と理由にもなっていたと考えられる。

4. 日本本土復帰後の開発振興策 (1972年～現在)

1972年の本土復帰以降、沖縄の経済開発は「沖縄振興開発計画」(1972年12月政府公表)を基軸に展開してきた。米軍統治下での沖縄と高度成長期に入った本土では

表3 米国軍政下での沖縄の経済成長率推移 (1956年度～1971年度)

年度	率	年度	率
1956	8.2	1964	8.8
1957	11.3	1965	14.4
1958	5.9	1966	17.1
1959	5.9	1967	20.0
1960	15.2	1968	18.1
1961	16.5	1969	12.3
1962	11.5	1970	18.0
1963	17.2	1971	15.8

(財政年度ベース (1956年度=前年7月～当年6月)の「県民総生産」の増加率である。琉球銀行調査部編 1984『戦後沖縄経済史』琉球銀行を基に筆者加筆作成)

経済格差が大きかったため、復帰後の沖縄の喫緊の課題は格差是正であった。そのため日本政府は「開発三法」¹¹⁾の制定や沖縄開発庁を設置し、それらにもとづく沖縄振興開発計画を策定して、振興開発に取り組んだ。表4の復帰後の開発政策概観に基づいて時系列で俯瞰すると、その内容から、主に次の三つに時期区分することができる。第1期は、復帰から1995年までの社会基盤創成期、第2期は1996年から2001年までの産業基盤育成期、第3期は2002年以降の経済・産業振興期である。特に1996年の「基地返還アクションプログラム」を契機とした年は政策史における明確な転換点であり、その年を境に基地返還後を見据えた経済振興や産業創成のための政策が多数立案されており、産業政策の出発点として見てとれる。

1) 社会基盤創成期 (1972年～1995年)

第1期に展開された「沖縄振興開発計画」は当時本土が実施していた高度経済成長政策の後を追いつき、本土との「格差是正」と「沖縄経済の自律的發展」のための基盤づくりを目標としたものであった。この計画は、1975年に行われた復帰記念事業の一環である沖縄国際海洋博覧会等を公共投資の核に据えたもので、10年間に渡って期間中約2兆円の財政を投入するものであった。具体的には道路、港湾、上下水道、学校校舎など国の直轄事業等や高率補助事業の社会インフラ基盤整備によりハード面の格差是正を中心に進められた。しかし復帰当初、全国平均の6割以下であった県民所得をその8割まで引き上げる目標が依然6割留まりのままで、低率補助事業や雇用面では格差が縮小せず、投下資金の約7割が本土に還流した構造であったことから、この政策を評価する声は少ない。計画失敗の背景には、基地の存在や第二次産業の立地条件(後背市場、工業用水、電力等)の欠如が指摘されている(新崎 1993; 真栄城 1999; 真栄城ほか 1998)。

ただし、こうした開発政策は必ずしも沖縄住民の意思を反映していないものばかりは言い切れない。新崎(2005)は、計画受容の背景には当時の復帰運動の流れで誕生した革新県政の政策の狙いもあると指摘する。この開発が掲げる「本土並み」すなわち「格差是正」という思想が復帰運動の実的な側面とも重なっており、すべての民衆の意向が必ずしも全く無視され押し付けられた訳ではないからである。ただし新崎(2005)は、それが多面的な復帰運動の一側面に過ぎず、最も重要なのはそれらの狙いを越えたところにある平和的志向や基本的人権等の社会的政治権利の確立要求であるとも指摘してい

る。他方で、この時期の沖縄国際海洋博覧会（以下、海洋博とする）を契機とした本土企業の一連の誘致は、公害の沖縄進出という問題を伴い、後述するような石油備蓄基地建設に代表される住民の反対運動を引き起こしていくことになる。

表4 復帰以降の沖縄の主要な経済開発振興政策

期間	区分	法策	開発計画・政策
1972 ～ 1981	社会基盤創成期	沖縄振興開発特別措置法	<ul style="list-style-type: none"> ■ 第1次沖縄振興開発計画（10カ年） <ul style="list-style-type: none"> ・ 本土との格差の早急な是正 ・ 自立的発展の基礎条件整備 ◆ 工業開発地区の創設 ◆ 自由貿易地域の創設
1982 ～ 1991			<ul style="list-style-type: none"> ■ 第2次沖縄振興開発計画（10カ年） <ul style="list-style-type: none"> ・ 本土との格差是正 ・ 自立的発展の基礎条件整備
1992 ～ 2001			<ul style="list-style-type: none"> ■ 第3次沖縄振興開発計画（10カ年） <ul style="list-style-type: none"> ・ 本土との格差是正 ・ 自立的発展の基礎条件の整備 ・ 日本の社会経済発展に寄与する地域として整備 <1996年以降> <ul style="list-style-type: none"> □ 基地返還アクションプログラム（1996年） □ 沖縄県産業創造アクションプログラム（1次～4次）（1996年～2011年） □ 国際都市形成計画（1997年） □ FTZ沖縄県案（1997年） □ 沖縄国際マルチメディアアイランド構想（1998年） ■ □ 沖縄経済振興21世紀プラン最終報告（2000年） <ul style="list-style-type: none"> ◆ 情報通信産業振興地域の創設 ◆ 観光振興地域の創設 ◆ 特別自由貿易地域の創設
2002 ～ 2011	経済・産業振興期	沖縄振興特別措置法	<ul style="list-style-type: none"> ■ 沖縄振興計画（10カ年） <ul style="list-style-type: none"> ・ キャッチアップからフロンティア創造へ ・ 自立的発展の基礎条件を整備し、豊かな地域社会を形成 ・ 日本ひいてはアジア・太平洋地域の発展に寄与する地域として整備 □ 沖縄県農林水産業振興計画 □ 沖縄県観光振興計画 □ 沖縄県職業安定計画 □ 沖縄県情報通信産業振興計画（上記全て第1次計画：2002～2004年度、第2次計画：2005～2007年度、第3次計画：2008～2011年度） <ul style="list-style-type: none"> ■ 産業高度化地域（～現在） ■ 情報通信産業特別地区（～現在） ■ 金融業務特別地区（～現在） ◆ 産業クラスター計画（～現在）（OKINAWA型産業振興プロジェクト） □ 沖縄21世紀ビジョン（仮案）（2010年）
2012 ～ 現在			<ul style="list-style-type: none"> ■ □ 新沖縄振興計画（10カ年） <ul style="list-style-type: none"> ＝沖縄21世紀ビジョン基本計画（2012年） <ul style="list-style-type: none"> ・ 目的は沖縄振興計画を踏襲しつつ、離島振興や福祉分野の充実等も加わった

（策定主体について■は国、□は県を表す。記号併記は合同策定の政策である。◆は特区の創設や計画を表す。2002年の沖縄振興特別措置法より、従来までの沖縄県が原案を策定し、国が決定するという計画体系が見直され、国が沖縄振興基本方針を、県が沖縄振興計画を策定する事が規定された。沖縄県企画部企画調整課資料を基に筆者作成）

2) 産業基盤育成期（1996年～2001年）

第2期の産業基盤育成期は、1995年の米兵による少女暴行事件を機に高まる基地返還、脱基地経済の動きの中で策定された「基地返還アクションプログラム」が基本方針となり、その補完施策と併せて沖縄における産業基盤を形成する重要な施策が整備され始めた時期でもある。それは、それまでの日米防衛ガイドラインの見直し要請や軍用地契約の期限更新問題で政治的緊張が発生していた中で計画された素案であり、約8万5千人もの県民による「米軍基地の整理・縮小」を求める声を体現した県発案によるプログラムである。具体的には2015年までに基地の全面的返還を目指した返還後の計画の素案であるが、真栄城ほか（1998：11-15）によると、その素案自体が理念的には正しくも、実効性およびスタンスや準備が不十分であり冷静な機能を果たせていなかったと評価している。というのも、現実面では基地依存率は復帰以降減少してきているとはいえ、当時もまだ直接・間接に依存する部分が少なからず存在しており、それらの関係者からの声を黙視できなかったこと、また並行して基地経済からの脱却手段として初めて政府を動かし、国に対して三つの要求（①基地撤去、②国際都市形成、③規制緩和）を提起したものの、県民側が情緒的に経済問題を主張する場面もあり、沖縄全体に論理的な検討を対峙して行く冷静さを欠いたからである。

とはいえ、要求のうちの特に②国際都市形成のための経済構想は、そのプログラムを支える核となり、1996年11月に「国際都市形成計画－21世紀に向けた新沖縄グランドデザイン」として具体的に策定される。この計画は、沖縄をアジア・太平洋地域の流通中継基地とし、関連産業を沖縄の基盤産業に位置づける構想である。戦略としては自由貿易地域の設置（製造業）、拠点としての情報通信関連産業の振興、国際観光・保養基地の形成が提案され、具体策としては自由貿易地域の拡充、税制優遇措置、規制緩和、インフラ整備などをその主な内容としている。1997年には「国際都市形成に向けた新たな産業振興策－FTZ沖縄県案」と「沖縄県産業創造アクションプログラム」が公表される。前者は多くの業界を巻き込み全国的にも議論を繰り返したが、具体的な着地点が見えずに途中で立ち消えになった（高原 2010）。一方、後者は、1998年の制度整備（特別自由貿易地域、観光振興地域、情報通信産業振興地域）が2002年の経済特区制度へとつながったことで「第三次沖縄振興開発計画」の特色ある地域・産業の基本計画として将来の基盤産業の創成に向け戦略的に展開される計画となった。具体的には健康産業振興プログラム、観光関連産業高度化プログラム、

企業家支援プログラム, 新産業創出プログラム, 物流・流通分野改革プログラムを策定し, 六つの中核産業(食品, 医療/バイオ, 観光関連, 情報, 環境関連, 物流/流通)の振興プログラムが盛り込まれていた(高原 2010: 187-214).

また, 同年に沖縄県が打ち出した「沖縄マルチメディアアイランド構想」は, 1998年の郵政省(当時)による「沖縄マルチメディア特区構想」と通産省(当時)による「沖縄デジタルアイランド構想」を受け, 本土企業のコールセンター設立の急展開を背景に創られた構想である。当時, 沖縄では産業としての優位性を持ち合わせていなかった情報通信産業を重点戦略として位置づけ, 技術, 人材育成, 基盤整備に向けた産業集積の仕組みが整備され, 強化され始める契機となった。さらに2001年には, 政府のe-Japan戦略を受けるかたちで沖縄県側がe-island宣言を発表し, 情報通信産業を名実ともに重点産業にしていく姿勢があらためて示された。こうした流れの中で2000年に提案された「沖縄経済振興21世紀プラン最終報告」は, 沖縄関連の政府閣僚と沖縄県知事らで構成された沖縄政策協議会からの発案で産業政策を実現するための予算特別配分とその調整という財政支出的裏付けを備えた実効性あるプランとなり, 実際その報告の中の「沖縄国際情報特区構想」が「沖縄県情報通信産業振興計画」に発展し, 第3次計画では実験段階ではあるがアジア・太平洋GIX¹²⁾の回線に至る等, 着実に進捗が見え始めた(高原 2010: 187-214)。また, このプランはこれまで明確に分離されていた国と県の策定主体が, 席を並べてかたちになった政策としても特筆すべきものである。

3) 経済・産業振興期(2002年~現在)

2002年には, 1972年当初の名称から「開発」が消失し, 「沖縄振興特別措置法」として今後の振興政策の新たな法と行政体制が整備され, 再度, さらなる経済・産業の振興に向けて舵が切られる。その計画目標は, 自立経済への基礎条件整備, 日本・アジア・太平洋地域の発展に貢献する特色ある地域づくりであり, これまでの「キャッチアップ型振興開発」から「フロンティア創造型振興策」への転換と進化が明記された。その重点戦略産業として, 観光・リゾート産業, 情報通信産業, 農業関連産業を挙げ, そのための新規事業展開の促進や創業支援体制の整備, そして条文化された特区制度¹³⁾が産業振興の手段となり現在に至っている(高原 2010: 187-214)。

III 開発政策に対する反応と住民運動の興隆

ここでは, これまで述べてきたような開発政策の歴史的経緯に対する反応と, いわば外圧に抗うかたちで住民の側から沸き上がってきた内在的な運動について整理する。

1. 「島ぐるみ闘争」

1950年代初頭頃から沖縄において台頭してきた復帰運動は, 共産主義と結びつけられて軍政府により弾圧され, 「銃剣とブルドーザー」に象徴される米軍による土地の強制接収・剥奪および実質的な買い上げが進められてきた。このような不当な強制接収に対する住民の不満は, プライス勧告¹⁴⁾を契機として, 軍用地問題を機に一気に噴出することになった。それは瞬く間に教育・福祉等あらゆる組織団体・階層を巻き込みながら, 米軍政に対する批判や抵抗運動として「島ぐるみ」での闘争に向かわせることとなる。この抵抗運動は次第に人権と自治権の拡大闘争となり, 米国による不当な支配とそれに抵抗する民衆の戦いの存在を世界に知らしめ, 日米両政府は沖縄の問題を看過できなくなる。1960年には平和憲法の下, 日本に帰ることを目的とした祖国復帰協議会¹⁵⁾が創られたことで, こうした島ぐるみの動きは沖縄民衆運動の第一波として集約され台頭することとなる(新崎 2004: 212-215)。

2. 「石油備蓄基地(CTS)建設反対闘争」

復帰後, 革新琉球政府の策定した「沖縄長期経済計画」では, 重化学工業を中心とする工業化を目指し, 主に沖縄島東海岸地域を埋め立てて臨海工業地帯の形成と石油産業の拠点形成を重点戦略に掲げた計画が打ち立てられる。これは, 「基地経済」に対置する「平和経済」として「核も基地もない平和で豊かな沖縄県づくり」というスローガンの下の平和産業振興構想ではあったが, その実態は, 当時本土で顕在化してきた同様の拠点開発方式の環境破壊や公害問題等の問題までも踏襲した開発であり, その結果, 対象地域の地元住民を中心に「与勝自然を守る会」「宮城島土地を守る会」「北中城の石油基地反対同盟」, 石川市(現うるま市)のアルミ精錬工場進出反対運動等が発足し, その後全ての会が合流した「金武湾を守る会」が1973年9月に結成され, 革新琉球政府の開発政策との戦いが始まることとなった(新崎 2004: 18-26)。

石油備蓄基地(CTS)建設反対をめぐり一連の運動は, 守る会の度重なる働きかけや, 次第に明らかになってき

た本土の公害問題の帰結等から、知事のCTS誘致政策撤回声明にまで進展する。しかしその内実は埋め立て承認をめぐる自らの行政手続きを正当化する一方で、表面的にはCTSには反対だが実際は是を認めざるを得ないとする県当局の思惑、県当局にCTS反対のための実効的措置を求めながらも革新県政を窮地に陥れてはならないとする革新共闘会議¹⁶⁾と、あくまでCTS反対の原則を貫こうとする住民運動という異なる立場からの議論による複雑な闘争となった。結果、この運動は広大な工業用埋め立て地の造成は阻止したが、平安座島と宮城島との埋め立て地での広大なCTS建設は阻止できなかった。しかしこの運動は、その後沖縄の離島各地へ拡散し始めたCTS建設候補地における運動の原点となり、抑止力となる草の根的な住民運動のモデルとして各地の住民運動を触発し、各住民団体間の連帯の動きも強まった。

3. 復帰記念事業「海洋博」をめぐる期待と失望

1975年7月20日から半年間にわたり、「海-その望ましい未来」というテーマのもとで開催された海洋博は沖縄県の復帰記念事業の一環の国家的な事業であり、復帰と共に沖縄の特色を国内外に広めて新たに県として歩み出す契機となる事業であった。海を含めた100万㎡の会場には36カ国の政府、国際機関、民間企業等が参画し、予算規模は直接事業および関連公共事業費は約2,500億円にもものぼる莫大なものであり、開催決定後は、空港と会場を結ぶ南北の高速道路をはじめとするホテルや観光施設建設などが急ピッチで進められ、社会資本拡充とその広大な跡地の多目的利用による観光立県としての期待が高まった。しかしこれら一連の公共事業は、本土との格差是正を解消する経済振興の起爆剤として期待された一方で、赤土汚染などの環境破壊、本土資本の土地の買い占めや物価の上昇等を引き起こしたことで、開催後の会場施設の遊休化や運用をめぐるイベント終了と共に地域が衰退した一過性の開発事業だったとして、批判的な声も挙がるようになった。

4. 沖縄サミットの評価のジレンマ

2000年の第26回主要国首脳サミット（九州・沖縄サミット）は、日本では初めての地方都市開催となる沖縄県名護市で行われた。21世紀を目前に控えたサミットとして環境や地域情勢の安定等、今後世界が直面するであろう共通の課題目標を中心に、重点議題であるITによる情報格差是正の可能性を「沖縄憲章」として集約し発信した。沖縄側の視点に立つてみると、会場施設をはじめとした観光資本整備等でのハード面での環境整備に加えて

雇用の創出、また一連の議論の中であらためて確認された沖縄自身の立ち位置などを考える契機となったことなどが成果としてもたらされた。すなわち内省的には、伝統・文化の再構築と発信であり、対外的には、地理的な条件を活かした物流や情報の拠点等アジアへのゲートウェイとしての可能性が新たに確認された。一方、開催直後の世論調査¹⁷⁾によると県民の56.8%は「基地問題の解決や平和を願う沖縄県民の心が世界に発信できた」と高く評価する一方で、サミット後の変化については32.6%が「変わらない」と答えており、サミット後の経済振興や基地問題の解決に関しての評価が低いことが示されている。この外来型の経済振興イベントに対しての県民評価は、これまでの歴史的経緯の中で翻弄されてきた経験から、今後も「変わらない」かもしれないという懐疑や諦めの念を含みつつ、一方で引き続き「沖縄県民の心」の声を上げ発信し続ける重要性を示唆しているとも読み取れるのではないだろうか。

IV 結びに代えて

ここまで検討してきた歴史的経緯の中で、あらためて沖縄の開発政策上の課題を見直すとして以下の2点が論点として挙げられる。

まず、開発政策の「主体性＝当事者性」の問題である。戦後沖縄の経済開発政策はその策定主体が「米国政府のみ」、「米国政府と沖縄民政府の協同型」、復帰後は「日本政府」、そして政府案に呼応するかたちでの「沖縄県」側の構想と、その歴史において長い期間、限りなく住民の民意から離れたかたちでの施策策定主体の変遷と実践を経験してきた。このことは沖縄自身が自治や自立、権利の獲得をめぐる揺らぎ続けてきた帰属の問題が背景にあり、自らの経済振興、つまりは自立という目標に対する舵取りを常に外部者に委ね、結果のみを受容せざるを得なかった歴史的経緯がある。この点に関し、開発施策を受容してきた沖縄側の課題として、新崎ほか（2004：177-179）は「復帰後の日本本土への包摂の中で、沖縄は従来下からの発想や下から考える土壌が弱く少なかった」と指摘する。

それに関連した2点目の課題として、「他者」が策定した政策の適用や受容を経験してきた経緯の中で、沖縄の内部でも策定の背景や体制、そして政策自体に対して十分な批判や検討がなされてこなかったことが挙げられる。米軍占領下では、施政奪還に向けた運動を「島ぐるみ」で展開することができたが、復帰後の基地返還の実現を目指すプロセスにおいては、経済開発に対する保革対立軸は成立せず、革新政党であっても中央政府が策定

した開発計画を甘受していた事実がある。宮本 (2010: 2-3) は、県内を二分する意見を俯瞰しながらも、米軍基地の存続と日本政府の沖縄振興開発政策等の財政援助が混合したこと自体が安全保障や経済自立の本質をゆがめていると指摘している。これまでの国家主導の経済イデオロギーに従い政策を甘受するのではなく、自らの手で今後のあり方をあらためて問い、創り上げていく姿勢が重要であり急務であるといえる。

沖縄には、「シマおこし」という言葉がある。地域を挙げた振興・興隆運動を指す、広く知られた言葉である。「シマ」は、沖縄では小さい部落単位の集落・自然村・共同体等を意味し、主に農業を基礎とした人間関係や社会関係、生産関係を表す言葉である。この「シマおこし」の語自体は、本土に渡り、今では「マチおこし」や「ムラおこし」にまで派生して、住民側からの地域振興や興隆の動きを表すようになってきているが、これらの動きの先駆けとなったのが、復帰前の沖縄本島や八重山諸島等、列島各地で興隆した地域の自立に向けての「シマおこし」運動である。新崎 (2004, 2005) によると、この「シマおこし」運動を実践してきた人々による大企業中心の開発論理に対抗する主に農業の実践¹⁸⁾ は、海洋博等の公共投資主導型の開発構造とは異なり、住民自身の主体性による率先であり興隆という、それまでの開発の議論に欠落していた視点を提示するものであり、自立的な発展の可能性の萌芽を示しているともいえる。自力更生を目指す際に必要なのは、勘案可能な経済資本として自らの足下をあらためて見直すことである。復帰後、海洋博や九州・沖縄サミット等の振興開発は外からの資本流入・蓄積と同時に、沖縄が自らの立ち位置を考える契機ともなった。それは、自分たちの足下にあるローカルな自然環境や社会・文化・思想を含めたすべてが、今の沖縄が誇る資本そのものであり、それらを含めた「伝統」や「知」を社会関係資本として捉え直していく視点にはかならない。沖縄の歴史は常に自分たちの帰属やアイデンティティを問い続けてきた歴史であり、これまでのような外来型の開発という経緯を踏まえたからこそ、逆説的ではあるが、より自らの資本の価値や強みを再認識できたともいえる。この「外のまなざし」を反映した内発的な発展の契機により、いかに主体性も持ちながら柔軟に自律的な経済の可能性へとつなげていけるかが今後の沖縄の将来を考える鍵といえる。

昨今、地方創生を掲げた新たな地域づくりや自立的発展のあり方が模索されている。自らの足下の資源を改めて再評価し、地場の資源を活用した地域活性化の動きや住民実践の動きが高まりつつある。それは1970年代後半

の西欧中心の近代化に対置するかたちで興隆してきた内発的な発展論の議論や地域主義の思想や論理構造とも重なる部分もある。その中では、自律的で内発的な発展が目指す豊かさの中身や尺度もあらためて問い直されてきている。筆者の課題は、今後の沖縄の新たな内発的な発展のあり方と可能性を探る上で、ローカルな実践事例とその成果を具体的に検証していくことである。これについては次稿に期したい。

注

- 1) 大田 (2004) や久場 (1995) らが繰り返し主張してきた日本国平和憲法の下への復帰を望む三つの要素・原則であり、「平和」「基本的人権の確立」「自治」を指す。
- 2) 米軍による沖縄の占領統治に関する基本条例である。沖縄侵攻軍の総司令官であったニミッツ元帥が出した米国海軍政府布告第1号「権限の停止」のことで、日本の施政権が停止された宣言として知られる (琉球新報社 2003)。
- 3) 米軍政府は軍政開始に際して琉球列島における民事問題に携わる陸・海軍司令官とその幹部らに向けた必要な基礎資料収集のため、文化人類学者や専門家を動員した実地調査を実施し、その成果を「琉球列島に関する民事ハンドブック (Civil Affairs Handbook, Ryukyu [Loo choo] Islands)」 (米海軍省; 1944) や「琉球列島の沖縄人—日本の少数民族」 (The OKINAWAS OF THE LOO CHOO ISLANDS - A JAPANESE MINORITY GROUP (米軍事戦略局調査分析部; 1944) にまとめて統治政策に活用した。
- 4) 志喜屋孝信 (1984-1955) は、現うるま市生まれの戦前沖縄の教育界で活躍した重鎮であり、後年には琉球大学初代学長に就任した。
- 5) 初等学校令によると、その目的は「新沖縄建設ノ精神ヲ体シ、初等普通教育ヲ施シ、児童心身ノ基礎的錬成ヲ為スヲ以テ目的トス。」 (第一章第一条) とあり、また、施行規則の中にも繰り返し「新沖縄建設ノ精神」 (第一項) 「沖縄文化ノ向上ヲ図リ」 (第四項) 「沖縄人ノ業績を顕揚シ」 (第五項) という記述等で「沖縄」が強調されている (戦後沖縄教育史: 249-250)。
- 6) 米軍政府が日本占領用の代用通貨として準備した紙幣であり、当初は日本円 1 円 = 1 B 円が公定レートであったが、1950年4月には 1 ドル = 120 B 円という B 円高の為替相場設定がとられた。後に B 円が廃止されるまでこのレートが使われたが、この B 円発行制度はドル本位制度でもあり、輸入依存型経済への導線でもあった。
- 7) アメリカ政府が占領行政を円滑に行う目的で軍事予算から拠出した援助金であり、戦後の沖縄には教育的側面が強いガリオア資金 Government Appropriation for Relief in

Occupied Area (占領地域救済政府資金) と救済的側面が強いエロア資金 Economic Rehabilitation in Occupied Area Fund (占領地域救済復興資金) が拠出された。

- 8) 一体化政策とは復帰に至るまでの日本政府による本土との格差解消のための政策。1965年に沖縄問題懇談会が発足し、1968年には衆参両議院に沖縄特別委員会を設置して「一体化に関する基本方針」を政府が打ち出す等、沖縄の日本本土復帰の環境整備が進められた(最新版 沖縄コンパクト事典 2003)。
- 9) 沖縄青年連合会という全島的な地域連合組織であり1950年代の沖縄の社会運動を牽引したの会員を対象とした帰属問題に関しての世論調査によると、1951年までに祖国復帰支持率は84.07%、その他、信託統治8.2%、独立2.88%、不明4.77%であった。それに勢いを得て、その後結成された日本復帰促進期成会による復帰署名運動で有権者の7割以上の署名を集めることで講和会議出発前の吉田首相宛に送付することができた。
- 10) 琉球新報1952年4月19日付けによる。
- 11) 復帰に伴い施行された法制度で具体的には、沖縄振興開発特別措置法(1971年12月30日成立、翌日公布)、沖縄開発庁設置法(1972年5月12日成立、翌日公布)、沖縄振興開発金融公庫法(1972年5月11日成立、翌日公布)を指す。
- 12) GIXとはGlobal Internet Exchangeの略ですでに世界的なGIX拠点がある香港との地理的な近接性を強みとして沖縄県と民間企業が共同で開発構築を行っている国際的な高速インターネット回線基盤。開発計画上の狙いとしては、情報通信分野での基盤構築によりビジネスでの利用拡大や企業誘致で経済振興を図る目的がある。
- 13) 沖縄の特区制度は特定産業の振興のために税制優遇措置を図る狙いがあり、「構造改革特別区域法」(2002年成立)との関係から一国二制度のものもある。具体的には三つの経済特区(情報通信産業特別地区、金融業務特別地区、特別貿易地域)と二つの経済制度(情報通信産業振興地域、産業高度化地域)が産業政策の手段とされている。
- 14) 1956年6月に米国下院軍事委員会のプライスが沖縄の基地、軍用地問題に関して発表した報告書で、これまでの軍用地政策を含む米国支配のあり方を基本的に正しいと認めた内容だったことから、沖縄では再度琉球政府を通じて「土地を守る四原則」(一括払い反対、適正補償、損害補償、新規接收反対)を掲げ勧告の見直しを要求した。しかし米国側に聞き入れてはもらえなかったことから、住民の激しい抗議活動が発生し、やがて「島ぐるみ闘争」へと発展した(新崎 2005; 沖縄県教育委員会編 2000)。
- 15) 1960年に結成された沖縄県民の本土復帰運動の推進母体となった団体。略称復帰協。当時沖縄自民党を除く各政党およ

び沖縄県教職員会等民主団体が参加して結成され、初代会長は後に初代主席となった屋良朝苗。1972年に復帰実現後、1977年に解散。

- 16) 1968年に知事選・参院選等で社会大衆党・社会・共産の3党と労働団体が統一選挙を擁立して戦う際の選挙母体となった団体で、三大選挙を始めとする復帰直後の知事選を経て力を発揮したものの、その後の本土系列化の動きや連合沖縄の台頭等でその機能は著しく低下している。
- 17) 琉球新報2000年8月11日付の記事による。なお、この調査は琉球新報琉球フォーラムによる沖縄県内10市および各国首脳訪問市町村在住の高校生以上男女800人を対象とした世論調査であり、調査期間は2000年8月3日から5日、調査方法は電話帳による無作為抽出で実施された。
- 18) 当時、本土で学問を修めた島出身のエリートらが、安定した身分と収入よりも自らの生まれ育った郷土に戻り農業実践に従事しながら住民運動に参画する現象が多く見られるようになった。新崎(2004: 87-88)によると、八重山諸島西表島の石垣金星氏や本島与那原村の平良良昭氏の事例を具体的に挙げながら、それらの動きを「新しい芽」としてみており、さらに『琉球弧の住民運動』(2014)でより多くの詳細な実践者や運動家による寄稿をまとめて発信している。

文献

- 新崎盛暉 2004. 『沖縄同時代史(第3巻) 1983-1987 小国主義の立場で 海邦国体と反戦地主』 凱風社. 18-28.
- 新崎盛暉 2004. 『沖縄同時代史(第4巻) 1988-1990 柔らかい社会を求めて ポスト昭和と冷戦崩壊』 凱風社. 176-197.
- 新崎盛暉 2004. 『沖縄同時代史(第9巻) 1999-2000 公平・平等な共生社会を 迫られる沖縄の選択』 凱風社. 212-219.
- 新崎盛暉 2005. 『沖縄現代史』 岩波書店.
- 大田昌秀 2004. 『沖縄差別と平和憲法』 BOC出版.
- 沖縄県企画部企画調整課資料
- 沖縄県教育委員会編 1996. 『沖縄県史 資料編1 民事ハンドブック(沖縄戦1)(原文編, 和文編)』 沖縄県教育委員会.
- 沖縄県教育委員会編 1996. 『沖縄県史 資料編2 琉球列島の沖縄人(沖縄戦2)(原文編, 和文編)』 沖縄県教育委員会.
- 沖縄県教育委員会編 2000. 『概説 沖縄の歴史と文化』 沖縄県教育委員会.
- 沖縄祖国復帰闘争史編纂委員会編 1982. 『沖縄祖国復帰闘争史 資料編』 沖縄時事出版社.
- 久場政彦 1995. 『戦後沖縄経済の軌跡-脱基地・自立経済を求めて』 ひるぎ社.
- 櫻澤 誠 2015. 『沖縄現代史 米国統治, 本土復帰から「オール沖縄」まで』 中央公論新社.
- 宜野座嗣剛 1984. 『戦後沖縄教育史』 時事出版.

高原一隆 2010. 宮本憲一・川瀬光義編 2010. 『沖縄論 平和・環境・自治の島へ』岩波書店. 184-217.
照屋榮一 1984. 『終戦29周年記念 沖縄行政機構変遷史』照屋榮一.
真栄城守定 1999. 『沖縄地域開発論 地域科学叢書 I』ひるぎ社.
真栄城守定・牧野浩隆・高良倉吉 1998. 『沖縄の自己検証～鼎談・「情念」から「論理」へ』ひるぎ社.
宮里政玄 2000. 『日米関係と沖縄 1945-1972』岩波書店.
宮本憲一・川瀬光義編 2010. 『沖縄論 平和・環境・自治の島

へ』岩波書店.
琉球銀行調査部編 1984. 『戦後沖縄経済史』琉球銀行.
琉球新報社編 2003. 『最新版 沖縄コンパクト事典』琉球新報社.
琉球弧の住民運動復刻版委員会編 2014. 『復刻版琉球弧の住民運動』合同出版.

あらかき・みのり

お茶の水女子大学大学院 博士後期課程

Historical Transitions and the Challenges Posed for Economic Development Policies in Okinawa Post World War II

ARAKAKI Minori (Ph.D Candidate, Ochanomizu University)