

沖縄本土復帰50年を考える

高安 健将 成蹊大学法学部教授

沖縄が米軍の占領から解放され、日本への復帰を果たしたのは1972年であった。それから今年で50年となる。敗戦後に始まった米国の占領が本土ではサンフランシスコ平和条約の発効により終了した。しかし、それから20年にわたり、米国による沖縄の統治は続いた。軍隊の存在を背景とした外国による統治のもとで、人々の自由や権利の侵害は日常的に行われ、その権利の救済を法的に行うことができない状況に人々は置かれ続けた。

1952年における日本の国際社会復帰は、ある意味で今日、歴史のなかの出来事である。これとは対照的に、1972年の沖縄本土復帰は、米国統治が終了したにもかかわらず、依然として今日の問題を生み出し続けている。基地問題はまさにその中心に位置する。

米軍基地は決して沖縄の人々が望んで招いた存在ではない。それは、日米安保体制のもとで日本側に求められた基地提供という役割を、沖縄が中心的に負わされた結果であった。この点で、基地問題を沖縄問題と呼ぶことは全く適切ではない。基地問題は日本に課せられた課題（問題）である。参院選を前に、安全保障問題が注目を集めているが、何をどのように守るのか、安全保障のための負担を誰が、何故に引き受けるのか、本質的な議論を素通りして論じられ

たかやす けんすけ

1971年東京都生まれ。1994年早稲田大学政治経済学部卒業、2003年ロンドン大学ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス(LSE)にてPh.D.(Government)を取得。専門は、比較政治学・政治過程論。2010年より成蹊大学法学部教授、2018年より同大学アジア太平洋研究センター所長。

著書に『首相の権力—日英比較からみる政権党とのダイナミズム』（創文社、2009年）、『議院内閣制—変貌する英国モデル』（中公新書、2018年）、『教養としての政治学入門』（共著、ちくま新書、2019年）など。

ているところに空々しさがある。

池宮城陽子論文は、日米安保体制の成立により沖縄に基地が置かれることになった文脈を明らかにする一方、柴田論文はその日米安保体制の変容という観点から沖縄の基地の位置づけについて検討している。両論文を読むと、沖縄に強いられている基地負担が、過去、現在、未来において、どのようなトレードオフの元に成立しているのか、考えさせられる。

そうしたなかで、沖縄は、実際問題として、地理的歴史的条件を背景に、東アジアの厳しい国際環境と向き合わざるをえなかった。中国および台湾との関係はまさにその難しさを象徴している。戦後の日本は、中国ならびに台湾との関係について大転換を行う一方で、微妙なバランスに苦心してきた。小松論文は、中国、台湾といかなる関係を取り結ぶか、沖縄県政による自治体外交の挑戦を活写している。

なぜ沖縄に基地負担を押し付け続けるのか。その本質的な議論が空回りするなかで、沖縄に対する「抑圧」と「懐柔」は繰り返されてきた。上原論文は、「福祉労働者の闘い」に着目することで、施政権返還後に変質し強化された、沖縄における抑圧のメカニズムを抽出すると同時に、これに抵抗し「主体性を奪還する動き」に光を当ててゆく必要性を強調している。「封印する力」の現場がいかに過酷であるか、現実が

相互に結びつけられ言葉が与えられることで、鮮明に浮かび上がる。

沖縄は、長い米国統治下で基本的なインフラの整備も遅れたことから、復帰後、さまざまなキャッチアップを必要とした。しかし、本土からの財政支援は、基地受け入れと陰に陽に結びつけられ、さらには「沖縄振興予算」という言葉の使い方が、実態とは裏腹に、沖縄の特別扱いという印象とこれに対する批判を生み、他地域との分断の契機ともなってきた。池宮城秀正論文は、沖縄県に対する国からの財政補填は他都道府県と比較して総額にほとんど差がなく、人口一人当たり依存財源をみても沖縄県が特段に優遇されてきたとは言えず、誤解と感情的摩擦の原因となってきたとし、沖縄県のみを別扱いする制度的枠組みを改める時期が来ていると論じる。

沖縄の置かれた深刻な状況を前に、本土では思考停止が支配的モードになりつつあるとの懸念は拭えない。本特集は、沖縄本土復帰50年についてさまざまな観点から検討するべく、専門家の方々にご執筆をお願いした。本特集が、歴史の出来事としての沖縄本土復帰50年を振り返るだけでなく、現在の問題を理解し考える機会になればと願う次第である。■

米国統治下の沖縄と日米安保体制

池宮城 陽子

日本学術振興会特別研究員 (PD)

日米安保体制を支える沖縄

沖縄の本土復帰 50 年を迎えた今年、新聞、テレビなどのメディアにおける沖縄関係の特集企画の多さは、目を見張るものがある。しかし、それらの多くにおいて祝賀ムードは希薄だった。いうまでもなく、本土復帰から 50 年経った今なお、在日米軍施設面積の約 70% が国土面積のわずか 0.6% を占める沖縄に集中している状況や、混迷を深める普天間基地移設問題の現状のためである。特集企画は総じて、沖縄基地問題という眼前の課題に対する向き合い方を再検討しようとする姿勢が優勢だったのではないだろうか。

実は、今年の日米安保体制の始動から 70 年目の節目の年でもある。サンフランシスコ講和条約締結と同日の 1951 年 9 月 8 日に締結された旧日米安全保障条約は、1952 年 4 月 28 日に発効した。この日から日本は、主権回復後の国の安全を、米国に基地を提供することを通して確保する道を歩みだ

いけみやぎ ようこ

慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程単位取得退学。博士（法学）。専門は日米関係史。成蹊大学アジア太平洋研究センターポスト・ドクターなどを経て、現在は日本学術振興会特別研究員 (PD)。

著書に『沖縄米軍基地と日米安保—基地固定化の起源 1945-1953』(東京大学出版会、2018 年) など。

したのである。

もともと、日米安保体制の始動から 20 年もの間、沖縄は米国統治のもとにあったがゆえに、旧日米安保条約および 1960 年に改定された現行の新日米安全保障条約の適用対象から外されていた。しかしながら、「沖縄の米軍基地の存在は日米安保体制を返還前は『外』から、返還後は『内』から支えてきた」(我部 2000) と指摘されるように、日米安保体制は沖縄米軍基地の存在を前提に形づくられてきた。

本稿は、第二次世界大戦後から 1950 年代半ばまでの米国の対日および対沖縄政策を考察する。これにより、日米安保体制の初期段階から、沖縄が重要な役割を担っていたことを明らかにする。米国統治下の沖縄と日米安保体制との関係性を解明する本稿は、沖縄の本土復帰のあり方に対する理解の一助となるだろう。

安保構想以前

1945 年 8 月に日本がポツダム宣言を受諾してから、1951 年 9 月にサンフランシスコ講和条約が締結されるまでの約 6 年の間で、国際政治情勢は劇的に変化した。日本占領を主導した米国政府の沖縄政策も、そのような国際政治情勢に呼応する形で展開した。

第二次世界大戦の終結後しばらくは、米国とソ連という二大国の協調関係に基づき、戦後の国際

秩序を安定させることが想定されていた。この秩序構想を背景に、日本を含むアジア地域の平和と安定の責任を負うことになった米国にとって、日本は弱体化させるべき存在だった。そこで米国は、地域の秩序維持のために、日本の徹底的な非軍事化の実現が必須と考えた。こうした米国の方針を受け、1947年5月に日本は憲法第9条を特徴とする日本国憲法を施行した。

戦後の沖縄米軍基地の役割は、この日本の非軍事化の徹底という米国の対日政策に基づく、日本監視にあった。戦時中から米軍部は、戦後世界の秩序維持のために海外基地を適所に確保することを計画した。そこにおいて沖縄は、武装解除をした日本を監督するための重要拠点として、米国の管理下に置くことが検討されていたのである。

1945年4月の沖縄本島上陸後間もなく、米軍は読谷や嘉手納にあった旧日本軍の飛行場を接收し、日本本土への爆撃の拠点とするべく、沖縄における基地建設を開始した。ただし、1945年7月のポツダム宣言の起草段階において、米国は沖縄基地の取得法を決定できなかった。そのため、ポツダム宣言の領土条項において、北海道から九州までが講和後も日本に残されることが明記された一方で、沖縄の帰属先は明示されなかった。そのため、戦後沖縄の法的地位の行方は、戦後処理問題の一環として講和時に解決されることになった。ただし、終戦直後から軍部を中心に、講和後の沖縄を国連憲章に基づく信託統治下に置くことで、日本から完全に切り離すことが検討され始めた。

ポツダム宣言受諾後間もない時期の日本政府は、沖縄における基地化を敗戦の代償として受け入れつつも、沖縄に対する領土主権の放棄までを強いられることはないと判断していた。戦時中より連合国が「領土不拡大の原則」を謳っていたからである。しかし、1946年1月にGHQによって沖縄が日本の行政上の権能が及ばない地域にされたことで、米国の対日方針の厳しさを理解した日本政府内には、沖縄に対する領土主権を喪失しかねないとの悲観論が一気に広がった。

以上の米国の対日・対沖縄政策は、冷戦の発生

を契機に一変した。1947年半ばに米ソの協調関係の破綻が決定的となり、欧州で冷戦が発生すると、米国の対日方針は軟化し、占領政策の主眼は日本の復興に置かれるようになった。米国は、沖縄米軍基地についても、対ソ戦略の一環としての対日防衛の役割を見出すようになった。そこで1949年5月に成立した新たな対日政策NSC13/3において、米国の冷戦戦略下での重要な基地となった沖縄米軍基地の長期保有を決定し、同基地の拡張に取りかかった。

日米安保体制の成立

1950年6月に勃発した朝鮮戦争によって、米国の対日・対沖縄政策の転換は決定的となった。

対日政策においては、朝鮮戦争を契機に、米国は日本を再軍備させる方針に転じた。日本が自由主義陣営の一員として軍事的に貢献することを期待するようになったのである。ここでは、将来的な日本の憲法第9条の改正が前提とされていた。また、対日政策の変化の過程で、講和後の日本本土における米軍基地の存続も決定し、これを可能にする二国間協定を日本と締結することが目指された。このことは、戦後日本の非軍事化の実現を、沖縄米軍基地から監視する必要性が失われたことを意味した。

当時の日本政府首相の吉田茂は、将来的に憲法第9条を改正し、講和後の日本がいずれ自衛力を備えることは当然であると考えていた。しかし、日本が最優先すべきは戦後復興であり、米国が求めるような早急な再軍備は回避すべきだと考えた。そのため、米国の再軍備圧力に抵抗し続けた。一方で、自衛力が不十分な講和後の日本の安全を確保するため、二国間協定の締結とその協定に基づく米軍基地の存続に日本政府も基本的に前向きであった。

日本の再軍備問題については、最終的に日本政府が防衛力整備の意思を米国に示したことで、ひとまず決着した。日本の更なる防衛力強化という米国の要望は、サンフランシスコ講和条約と同日の

1951年9月8日に締結された旧日米安保条約の前文に反映された。そこでは、米軍の日本駐留は、基本的に日本に集団防衛の体制が整うまでの暫定措置とされた。

こうして、日本が米国に施設・区域を提供し、米国が日本に安全を提供するという、いわゆる「物と人との協力」の関係に基づく日米安保体制が成立することとなった(ただし、旧安保条約では、米国の日本防衛義務は明記されなかった)。

安保体制の「外」へ

米国の冷戦戦略における日本の重要性が高まったことから、米国は日本への配慮として、沖縄に対する領土主権についても方針を転換した。それは、沖縄米軍基地が、朝鮮戦争の作戦支援基地という重要な役割を担っている最中で下された決断だった。この米国の判断に影響したのが、日本による防衛力整備着手の確約だった。

米国政府内では1950年の秋以降、対日講和条約の草案作成を主導した国務省を中心に、沖縄に対する領土主権の保有を日本に認めることで、日本を自由主義陣営にコミットさせることが構想され始めた。ただし、その構想の事実上の条件は、日本による沖縄防衛の責任負担だった。当時のアチソン(Dean G. Acheson)米国務長官は、日米の安全保障協定の沖縄への適用を前提として、沖縄を日本の主権下に残す案を米国政府内で提起していたのである。

しかし、サンフランシスコ講和条約締結の段階で沖縄を日本の施政権下に戻せないというのが、米国の最終的な判断であった。朝鮮戦争の最中であって、講和後の日本がどの程度の防衛力を整備できるのかが不明確だった。そのため、米国の冷戦戦略において重要な沖縄の防衛責任の一端を、講和後の日本が負えるのか確信を持てなかったからである。そこで米国は、沖縄に対する「潜在主権」を日本に認めつつ、当面は米国が沖縄を統治し続けることを決めた。国務省は米軍部に対して、日本に「潜在主権」を容認したうえで米国が施政権を保

持することが、沖縄米軍基地の使用権限を維持するための最善策であると説得することで、了承を得ることになった。

1951年9月8日に締結されたサンフランシスコ講和条約の第3条では、国連憲章に基づく信託統治が実施されるまでの間、沖縄を含むその他の諸島に対して、米国が「行政、立法、および司法上」の権利を有することが規定された。それは、沖縄における信託統治の実施可能性が殆どないことを前提に、当面の間、米国が沖縄を統治し続けることを意図した条文だった。

日本の主権回復後も米国統治下に残されることになった沖縄は、旧日米安保条約の適用対象外の区域とされた。これにより、沖縄は日米安保体制の「外」に置かれることになったのだった。

在日米軍基地の使用制限への備え

1950年6月に勃発した朝鮮戦争が長期化する状況下で、トルーマン(Harry S. Truman)政権は、1952年4月28日に主権を回復した日本に対して、防衛力増強を要求し続ける方針を掲げた。米国は、国際社会に復帰した日本が、太平洋地域の安全保障に対して貢献する意思と能力のある立場になることを期待したのである。

しかし、そのような期待の一方で、米国は日本に対して不安も感じていた。その理由は、日本国内で唱え始められていた在日米軍撤退論の存在にあった。

旧安保条約に基づき、主権回復後も日本本土には米軍基地施設、区域として指定されていた場所が600か所余り存在した。1952年時点で、米軍基地面積は沖縄が約1万6000haだったのに対して、本土全体では約13万5000ha近くある状況だった。そのため、国民は主権回復の実感が得にくく、在日米軍関係施設の存在は、ナショナリズムを刺激することになっていた。このような状況を背景に、与野党の政治家は、主権回復後間もない時期から在日米軍撤退論を唱えた。

この在日米軍撤退論に強い懸念を示したのが、

米軍部だった。日本の国内政治情勢を背景に、いずれ在日米軍基地の使用が制限されることを不安視したのである。この懸念は国務省にも共有された。1952年8月に成立した新たな対日政策NSC125/2では、在日米軍基地の使用を制限されることへの備えとして、沖縄米軍基地を長期保有する方針が決定した。

ここで留意したいのは、NSC125/2においては同時に、沖縄米軍基地の長期保有にあたっては、「非常に注意深い準備」のもとで日米間に取り決めに結ぶ必要があると指摘されたことである。つまり、この時点で米国政府にとって沖縄米軍基地の長期保有は、日本政府との合意のもとで実現すべき課題だったのである。

だが、NSC125/2の決定から1年と経たずに、米国は1953年6月に新たに決定した対日政策NSC125/6において、米国による沖縄統治の継続を決定した。この決定は、講和後の日本が米国の期待に沿った防衛力増強を行わなかったことに加えて、再軍備に対する日本の国内世論の反対の強さを理由としていた。日本による沖縄防衛の責任負担が当面期待できないがゆえに、米国が沖縄における軍事的地位を維持する必要があるとの判断だったのである。こうして、沖縄の施政権返還問題の解決は再び先送りされることになった。

海兵隊の沖縄移駐

さらに米国は、沖縄統治の継続を決定してから約1年後の1954年7月に、日本本土に駐留していた米海兵隊の沖縄移駐方針を固めた。この決定は、1953年7月に朝鮮戦争が停戦し、日米にとっての共産主義陣営に対する脅威が低減した状況下で下されたものだった。

海兵隊の沖縄移駐の主なきっかけは、1954年に生じた国際情勢及び日本国内情勢の変化だった。まず、国際情勢の重要な出来事として、第一次インドシナ紛争におけるフランス軍の敗北の影響が挙げられる。1954年5月にディエン・ビエン・フーが陥落したことは、第一次インドシナ紛争における

自由主義陣営の敗北と受け止められた。アイゼンハワー (Dwight D. Eisenhower) 大統領は、その影響が日本に及び、日本が共産化する可能性もあり得るとの懸念を表明するほどだった。

日本国内情勢として重要だったのは、1954年3月に起きた第五福竜丸事件を契機とする、反米・中立感情の高まりである。事件が米国の水爆実験による日本人漁船員の被爆被害という内容だったことに加えて、米国政府が機密保持を優先し、日本人船員にスパイ容疑をかけたことが、日本国内における反米感情を高めていた。そのような状況を目の当たりにした駐日米大使館は、日本国内において米国離れの機運が高まっている旨を米本国に繰り返し報告した。「同盟国」日本に対する不安が重なったことで、アイゼンハワー政権は、日本の米国離れを防ぐための措置を講じる必要に迫られたのである。

そこで米国政府が生み出したのが、かねてからの懸念事項だった在日米軍撤退問題への対応を通じて、日本国内の対米不満を解消するという発想だった。その具体策が、日本本土に駐留していた米海兵隊の沖縄移駐だった。当時の日本本土には、海兵隊の司令部が置かれた岐阜や山梨の他、神奈川県や大阪府など、各地に海兵隊が駐留していた。それらの地域では、米軍関係の事件や事故が多発し、また地域の風紀の乱れが問題視されたことで、反基地運動が活発化していた(NHK取材班2011)。

海兵隊の沖縄移駐を主導したのは、ウィルソン (Charles E. Wilson) 国防長官だった。ウィルソンは、海兵隊の沖縄移駐が決定した1954年7月の国家安全保障会議の場で、訓練が実施可能な沖縄にひとまず海兵隊を移駐させることで、部隊の再編に向けてより多くの時間を稼ぐことができるとの見解を表明していた。在日米軍の基地機能の受け入れ先としての利便性を、米国統治下の沖縄に見出していたのである。

海兵隊の沖縄移駐が決定すると、移転先となる基地建設のため、米国は沖縄において、「銃剣とブルドーザー」と呼ばれる武力を背景にした強制的

な土地接収を一層加速させた。これにより、沖縄で島ぐるみ闘争と呼ばれる反基地運動が激化したことで、米国政府内はこの後、海兵隊の沖縄移駐計画を再検討することになる(山本 2017)。しかしながら、最終的に沖縄への海兵隊移駐は実行に移されることになり、1950年代後半に沖縄米軍基地は急拡大した。この時新たに拡張された基地の広さは、既にあった沖縄の米軍基地面積に匹敵するものだった。

こうして沖縄は、日米安保体制の初期段階から、在日米軍の移転先として、基地機能を維持する役割を担うことで日米安保体制を支え始めたのである。

日米安保体制史のなかの沖縄基地問題

本稿で扱った米国による決断の積み重ねは、沖縄の施政権返還問題の実態をいたくわかり難いものにした。そもそも沖縄の法的地位をめぐる問題は、戦後処理問題の一環としての性質を有していた。ところが、米ソ協調の破綻と冷戦の発生を機に、米国が冷戦的思考に基づく判断を下すようになったことで、沖縄の施政権返還問題は冷戦の論理に基づく対日政策の枠組みの中で解決される問題へと変貌した。米国政府内の議論において、沖縄の施政権返還問題が日本の防衛力増強問題と関連づけられていたことは、その最たる例である。

紙幅の関係上、本稿では日本政府の対応に殆ど触れられなかったが、講和の段階で沖縄に対する「潜在主権」が容認されたことは、日本にとって、失地回復のための一縷の望みが残されたことを意味した。しかしながら、沖縄の施政権返還問題と日本の防衛力増強問題とを関連づけた米国の理屈は、

憲法第9条を手に、平和国家の道を歩み始めた当時の日本が実現し得ないものだった。

本稿の考察からはまた、米国が在日米軍基地の移転先としての沖縄を、日米安保体制の維持に不可欠な場所として位置づけていたことが読み取れる。その判断には、講和後の日本本土の政治情勢が影響していた。このことから、沖縄に広大な米軍基地が存在している背景について、地理的・戦略的な理由のみでは説明できないことが理解できるだろう。

沖縄へは、1960年代以降も、日本本土から在日米軍の基地機能が移転された。そのため、米国政府は沖縄返還交渉において、沖縄における基地使用の保証を獲得することに注力したのである(中島 2012)。

ロシアによるウクライナ侵攻が起きたことで、沖縄の本土復帰50年目の節目は、日本国内における外交・安全保障問題に対する関心が高まる中で迎えることになった。このような特異な雰囲気の中こそ、沖縄基地問題について検討する際には、歴史を踏まえた冷静な議論が従来以上に求められる。■

《参考文献》

- 池宮城陽子 (2018) 『沖縄米軍基地と日米安保—基地固定化の起源 1945-1953』東京大学出版会
- 池宮城陽子 (2021) 「米海兵隊の沖縄移駐決定過程、1953-1955」『法学研究』第94巻第2号、369-397頁
- NHK取材班 (2011) 『基地はなぜ沖縄に集中しているのか』NHK出版
- 我部政明 (2000) 『沖縄返還とは何だったのか—日米戦後交渉史の中で』NHKブックス
- 中島琢磨 (2012) 『沖縄返還と日米安保体制』有斐閣
- 山本章子 (2017) 『米国と日米安保条約改定』—沖縄・基地・同盟』吉田書店



日米安保戦略と沖縄

柴田 晃芳

常葉大学法学部准教授

日本にとっての沖縄

沖縄は、膨大な米軍基地を抱えることにより、戦後日本の存立を支えてきた。沖縄が果たした役割がなければ、戦後の日本や日米関係の姿は大きく異なるものとなっていたことだろう。

戦後日本は、1952年に講和条約及び旧安保条約¹によってGHQ占領下から独立を回復して以降、東西冷戦の国際構造の中で、所謂「吉田路線」を大筋において踏襲することで急速な戦後復興や高度経済成長を実現し、それとともに民主主義体制をも維持してきた。「吉田路線」とは、憲法9条の下で軍備を抑制し、日米安保条約などによってアメリカに防衛の相当部分を依存しながら、経済資源を成長へと振り向ける国家戦略であった。

沖縄は「吉田路線」にとって極めて都合がよく、また必要な存在であった。日本防衛に対するアメリカのコミットメントは、日本国内への米軍のプレゼンス

によって最もよく担保され得る。日本政府は1940年代末にはすでに国内への米軍駐留を冷戦下における日本の防衛に資するものであることを認識しており(池宮城 2018: 2章)、独立回復後も国内への米軍駐留を受け入れた²。しかし本土の米軍基地には革新勢力と民族保守勢力の双方から強い批判が向けられたことで、1950年代を通して削減されていった。他方、日本の潜在主権下・アメリカの施政下にある沖縄は、日本の近傍にありながら日本の国内政治の影響をあまり受けずに米軍が駐留できる、無二の戦略拠点であった。

駐留米軍、特にその大部分を占める沖縄駐留米軍への依存は、1960年の安保条約改定以降も維持された。憲法9条の制約や国内の政治・経済事情から、日本は自前の軍事力を「最低限度」に抑制し続けた。これに対しアメリカは、日本に防衛力強化を繰り返し求めたものの、日本の国内情勢安定と軍事大国化防止の観点から「吉田路線」を基本的に受け入れた。安保体制の中で、日本は十分な防衛力の保持ではなくアメリカへの基地提供によって責任を果たそうとし、アメリカも基地を得ることと引き換えに日本の軽武装路線を受け入れた。アメリカは日本防衛の義務を負い、日本は国内にアメリカが戦略目的のために使用する基地を提供する。これが、「人と物との協力」ともいわれる日米安保体制の核心である。沖縄米軍基地は、日本が安保体制に果たした最大の貢献だったのであり、戦後日本のありようを可能とする不可欠の要素であった。

しばた てるよし

北海道大学大学院法学研究科博士後期課程修了。博士(法学)。専門分野は、比較政治学、国際政治学、政治過程論。北海道大学創成科学共同研究機構博士研究員、北海道大学公共政策学研究センター研究員を経て、現職。

著書に『冷戦後日本の防衛政策：日米同盟深化の起源』(北海道大学出版会、2011年)『現代日本政治の争点』(法律文化社、2013年、共著)『境界の今を生きる：身体から世界空間へ』(東信堂、2009年、共編著)など。

アメリカにとっての沖縄

アメリカにとって沖縄は、アジア戦略上欠くべからざる重要な戦略拠点である。

大戦末期、沖縄戦を経て同地に置かれた米軍基地は、大戦中は対日戦争の、終戦後は対日占領統治のための拠点と位置付けられた。冷戦が始まると、沖縄はアリューシャン列島からマリアナ諸島に至るアメリカの防衛線上の最重要拠点とされ、対中ソ封じ込め戦略において不可欠の役割を与えられた(平良 2012: 31-32)。さらにアメリカは、日本を東アジアにおける同盟国とする戦略を採り、講和によって日本の独立を認め、旧安保条約によって同盟関係を締結することで、アジア戦略を固めた。その後もアメリカは、安保改定などによって日本との安全保障関係を強化していく。こうして本土及び沖縄の米軍基地は、アジアにおけるアメリカの冷戦戦略にとっての欠くべからざる拠点となった。中でも沖縄が特に重要な役割を果たしたことは、既にみた通りである。

では、沖縄米軍基地群は、どのような軍事拠点であったのか。対中ソ封じ込めの拠点、および日本防衛の拠点としての沖縄について、戦後マッカーサーが特に重視したのが、航空戦力であった。マッカーサーは、沖縄に高い機動力と打撃力をもつ航空戦力が十分にあれば、日本を防衛するにも、大陸の共産勢力の重要拠点を破壊するにも十分であると考え、実際米陸軍および海軍は旧日本軍の飛行場も含め合わせて計11か所もの飛行場の整備を計画した(平良 2012: 21-23)。沖縄は、まず航空基地拠点として整備されたのである。

その中でも最大のものが、旧日本軍が放棄した中飛行場を再整備して建設した、嘉手納飛行場である。1947年に米空軍が新設されると、嘉手納飛行場も空軍に引き継がれた。嘉手納空軍基地飛行場は、3689mの滑走路2本を有し約100機の航空機が常駐する、極東最大の航空基地となっていく。

また海兵隊についてみれば、本土にあった海兵

隊第3師団が沖縄に移駐されたのは1957年8月以降のことである。これに際しては、当初本土から陸軍部隊を移駐することも検討されたが、最終的には機動性の高い空・海戦力を保持する海兵隊移駐が選択された。海兵隊の沖縄駐留も、航空拠点としての沖縄の性質に沿ったものといえる。

基本的に航空戦力は、戦域に展開する敵側の陸・海・空戦力に打撃を与える攻撃的な性格をもつ。自陣周辺が戦域となり敵航空戦力を迎撃する場合を例外として、航空戦力には防御的性格は希薄である。その拠点となる航空基地も、中核施設は広大かつ平坦な滑走路であり、地上施設に防御的な機能は期待できない。また海兵隊の配備の際にはその機動力が重視されたことから、沖縄の米軍基地の機能が、広く東アジア地域への展開を想定した戦略的なものであることが分かる。アメリカは沖縄に航空拠点をもつことで、その力を背景に自国のアジア戦略ひいては世界戦略を遂行し、日本はアメリカの軍事的プレゼンスに基づく象徴的な抑止効果によって安全を確保する。これがアメリカにとっての日米安保体制の意義といえる。

安保体制の変容と沖縄

このように出来上がった日米安保体制が変容し始めるのは、1970年代中盤以降のことである。

まずはそこに至るまでの情勢を確認する。1960年代から70年代初頭までに、安保体制に相反するインパクトを与える複数の状況変化が生じた。日本は1950年代からの高度経済成長によって1968年には西ドイツを抜いて世界第2位の経済大国となる。アメリカは1964年頃からヴェトナムへの軍事介入を強めて戦争の泥沼にはまり込み、膨大な戦費と戦争への内外からの批判はアメリカの影響力低下をもたらしていく。1969年7月にはニクソン大統領がグアム・ドクトリンを発表し、日本を含むアジアの同盟国に防衛上の自助努力を求め、これ以降アジア地域の陸上戦力の削減を進めていく。他方においては1960年代から米ソのデタントが進み、1970年代には米中国交正常化が実現へ

と向かう。これらにより東アジアの安全保障環境は改善を見せる。

沖縄の本土復帰は、こうした環境変化の中で実現した。沖縄返還により、それまでアメリカが地権者と直接賃貸借契約を行い使用していた沖縄の軍用地は、日本政府がその責任と費用負担によって確保し米軍に提供することとなった。安保体制の中で日本は、アメリカの自助努力要求に反して防衛力を拡大させず³、返還された沖縄の軍用地をアメリカに提供することで、従来以上に大きな貢献を果たそうとしたといえよう。このように、1970年代初頭までの時期には、「人と物との協力」であった安保体制には本質的な変化は生じなかった。

しかし1970年代後半から、日米は安保体制を徐々に変容させていく。高度成長の終焉やオイル・ショックにより、日本にとって従来のような防衛費の増額は難しくなった。日米双方にとってアジアにおける軍事力の拡大が期待できない状況の中で、両国は相互の防衛協力をより実質化させることで安保体制を維持・強化するという新たな方針を採り始める。それは安保体制に、いわば「人と人との協力」の側面を付加しようとするものであった。1979年に締結された「日米防衛協力のための指針(ガイドライン)」では、安保条約の所謂「5条事態」(日本有事)の際の自衛隊及び米軍の「共同対処行動」のための「協力態勢の整備」を行うとともに、「6条事態」(極東有事)において日本が米軍に行う「便宜供与」について研究することとした⁴。日本有事においては自衛隊が「防勢作戦」を行い、米軍はその支援および「自衛隊の能力の及ばない機能の補完」を行うという形で、日米の軍事的役割が明確化された。以降、この方針に基づく具体的な作戦計画などが策定されるとともに、合同軍事演習なども活発化していく。

こうして本格化し始めた日米間の安全保障協力は、新たな安保体制の柱としてこんにちに至るまで継続している。冷戦終結後には、存在意義を大きく減じた安保体制を朝鮮半島核危機(1994年)のような新たな状況に対応させるため、日米が安全保障政策を相互に調整し最適化する取り組みが始ま

り、1995年11月の「防衛計画の大綱」改定、翌年4月の「日米安全保障共同宣言」、1997年11月の「ガイドライン」改定を実現させていく⁵。

この間沖縄では、1995年9月の少女暴行事件を契機に反基地世論が噴出し、大田昌秀知事が軍用地の強制収用に関する代理署名を拒否するなど、米軍基地問題が深刻化した。これに対して日米は、沖縄の米軍基地に立脚する安保体制を維持するために、沖縄の反基地世論を鎮静化させるべく協調して問題に対処した。両国は「沖縄に関する特別行動委員会(SACO)」を設置して、普天間飛行場等の返還による沖縄の基地負担軽減を図ることで、沖縄の米軍基地問題を何とか鎮静化させた。こうして日米は、従来からの安保体制の根幹を維持しつつ、上記の安全保障協力を実現したのである。

1997年の新たな「ガイドライン」は、それまで手付かずだった「極東有事」における日米の協力を具体化した。日本ではこれに基づいて1998年の「周辺事態法」を成立させ、「極東有事」に対応するための国内体制の整備を進めた。さらに、2001年のアメリカ同時多発テロへの対応として、国際的な評価を得られなかった湾岸戦争対応への反省を踏まえ、テロ対策特措法(2001年)やイラク特措法(2003年)を迅速に成立させ、インド洋における給油活動やイラク南部サマーワへの自衛隊部隊派遣などを実施した。こうして日本は、安保体制およびその枠外において、「物」だけではなく「人」を提供する活動により、アメリカや国際社会に対する貢献を果たそうとするようになっていく。

2015年の安全保障法制は、こうした状況の延長線上の変化として理解できる。これらの目的は、直接的には北朝鮮の核兵器や、何よりも中国の軍事的台頭を念頭に、日本周辺の安全保障環境が厳しさを増しつつあるとの認識から、この状況に対処するために安保体制を強化することにあつた。最大の変化は、憲法上の制約により集団的自衛権を行使できないとする長年の政府解釈を変更し、集団的自衛権行使を可能としたことである。これにより、「日本有事」に当たらない事態においても、安保体制の枠内で日本が自衛隊などを運用してアメリカと「人と

人との協力」を行える体制を整えたのである。

新たな状況と沖縄

ではこうした変化は沖縄にどう影響するのか？これまでのところ、沖縄の米軍基地に関して大きな変化は生じていない。2000年代に行われた米軍再編では前方展開兵力を削減する動きが見られたものの、近年の安保体制の強化に向かう変化の中では、その根幹にある沖縄米軍基地の重要性は高まりこそすれ、低下する可能性は低い。普天間基地の返還についても、移設先である辺野古の新基地機能はむしろ海兵隊の能力を強化するものといえる。米軍の能力に影響しない程度の軍用地返還は行われるとしても、基地機能を削減するような動きは見られない。

ただこれは、沖縄の米軍基地が今後も安定的に所期の機能を果たし得るということを、必ずしも意味しない。そもそも米ソ対立の冷戦状況下で構想され固定化された沖縄の米軍基地は、国際環境が変化した現在においてはかつてほどの合理性をもたなくなっている。

最大の変化は中国の軍事的台頭である。アメリカは近年、中国を現行の国際秩序への挑戦者と位置付け直し、その軍事的脅威を重視してこれに対抗する傾向を強めており、米中の緊張関係を冷戦になぞらえるような認識も一般化しつつある。沖縄が位置する東シナ海は、米中が直接対峙する海域となっている。

沖縄は中国大陸にごく近く、場所によっては700kmを切り、那覇から上海まで820km程度である。船舶や航空機での往来が容易であり、特に航空機はわずかな時間で相手側に到達する。接近を容易に許しかねないこの近さは、アメリカにとって決して望ましいものではない。空母打撃群により遠隔地へも大規模な航空戦力投入が可能なアメリカにとっては、戦略的航空拠点は前線からより離れたところにある方が望ましい。

もちろん、大規模な戦略拠点を移動させることは容易ではない。広大な代替地、各施設の建築費

用、部隊・装備等の移動コスト、既存施設に投入した sunk cost 等、膨大な費用がまず問題となる。さらに、緊迫した状況下で拠点を後方に移動させることで、相手側に「誤ったメッセージ」を与える危険性も考慮する必要がある。現実の諸条件を考えれば、現状においてアメリカが沖縄の基地を大幅に削減する可能性は低い。とはいえ、それは沖縄に戦略拠点を置いておくことが合理的であるからというより、それを移動させることが困難であるから、という消極的な理由によるところが大きいというべきである⁶。

「人と人との協力」が進む安保体制において、「人と物との協力」の重要性が相対的に低下する可能性も、また検討すべきだろう。将来もし「基地による協力」と「人による協力」が選択可能な状況が生じたなら、日本はどのような態度をとるのか。米軍基地が集中し続ける沖縄の現状を考える上では、そうした仮定にも単なる空想を超える意味があろう。■

《注》

- 1 1952年、講和条約締結とともに日米間で締結された旧「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約」の第1条では、「平和条約及びこの条約の効力発生と同時に、アメリカ合衆国の陸軍、空軍及び海軍を日本国内及びその附近に配備する権利を、日本国は、許与し、アメリカ合衆国は、これを受諾する」としている。
- 2 旧安保条約第1条において、これらの基地は「外部からの武力攻撃に対する日本国の安全に寄与するために使用することができる」とされた。
- 3 日本の防衛関係費は、1960年度が1,569億円、1965年度3,014億円、1970年度5,695億円となった。これを対GNP比で見ると、1960年度1.23%、1965年度1.07%、1970年度は戦後最少の0.79%と、60年代を通じてむしろ減少傾向にあったことが分かる。以上の数字は、朝雲新聞社編集局（2011：380-384）による。
- 4 以上および本段落に示した「ガイドライン」の内容については、1979年11月27日に日米安全保障協議委員会において了承された「日米防衛協力のための指針」参照。
- 5 1997年には台湾海峡危機が発生し、「極東有事」における日本の対応が改めて問われることになった。
- 6 また戦争形態の変化により今後制空権の概念や実態に変化が生じる可能性も想定しうる。新たな戦争形態や兵器体系の出現により、従来のような航空機による制空権確保が難しくなったり意義が低下し

たりすれば、航空拠点としての沖縄の位置づけにも変化が生じる可能性がある。

《参考文献》

朝雲新聞社編集局 (2011) 『平成 23 年版 防衛ハンドブック』朝雲新聞社
 池宮城陽子 (2018) 『沖縄米軍基地と日米安保—基地固定化の起源 1945-1953』東京大学出版会
 川上高司 (2004) 『米軍の前方展開と日米同盟』同文館出版
 酒井哲哉 (1991) 「『9 条=安保体制』の終焉—戦後日本外交と政党政治」『国際問題』327 巻、32-45
 坂元一哉 (2000) 『日米同盟の絆—安保条約と相互性

の模索』有斐閣

佐道明弘 (2003) 『戦後日本の防衛と政治』吉川弘文館
 柴田晃芳 (2011) 『冷戦後日本の防衛政策—日米同盟進化の起源』北海道大学出版会
 平良好利 (2012) 『戦後沖縄と米軍基地—「受容」と「拒絶」のはざままで 1945～1972 年』法政大学出版局
 Hughes, Christopher (2013) *Japan's Re-emergence as a 'Normal' Military Power*, Routledge.
 Samuels, Richard (2011) *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia*, Cornell University Press
 Smith, Sheila (2019) *Japan Rearmed: The Politics of Military Power*, Harvard University Press.



日本復帰後の沖縄と 中国および台湾との関係

小松 寛

成蹊大学アジア太平洋研究センター主任研究員

はじめに

2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻は世界に衝撃を与えた。軍事力によって他国の領土を侵略し、その掌握下に置こうとする行為は、当然ながら国際社会からの反発を招いた。

一方、ロシア・ウクライナ戦争は日米関係において東アジア地域の安全保障への危惧を増大させることとなった。特に中国による台湾への侵攻が懸念されている。6月の日米首脳会談でジョー・バイデン大統領は中国が台湾へ侵攻した場合に軍事的に関与する意思があることを明言した。岸田文雄首相は防衛費の相当な増額を表明し、「反撃能力（敵基地攻撃能力）」の保有にも言及した（朝日新聞2022年5月24日）。日米同盟の強化による抑止力をもって、中国の「覇権主義」を封じようとする意図が見て取れる。

こまつ ひろし

早稲田大学大学院社会科学部研究科博士後期課程単位取得退学。博士（学術）。専門分野は、国際関係論、平和研究、戦後沖縄政治。早稲田大学助教、千葉大学特任研究員、茨城大学研究員などを経て、現職。

著書に『日本復帰と反復帰—戦後沖縄ナショナリズムの展開』（早稲田大学出版部、2015年）、『戦後沖縄の政治と社会—「保守」と「革新」の歴史的位相』（吉田書店、2022年、共著）、『沖縄が問う日本の安全保障』（岩波書店、2015年、共著）など。

他方で、沖縄県の玉城デニー知事は3月の県議会でウクライナ侵攻や台湾有事に際して「沖縄が有事の的になるのは絶対に認められない」とし、「政府の努力で日米安保を確保しつつ、日本の立ち位置として、韓国、中国、東アジアの国々とのような外交努力をしていくかが肝要だ」と述べた（沖縄タイムス 2022年3月2日）。また、沖縄返還50年を機に作成された「平和で豊かな沖縄の実現に向けた新たな建議書」では、ウクライナ侵攻の凄惨な被害は77年前の沖縄戦の記憶を呼び起こすものとし、「政府においては、平和、経済、交流等の武力によらない手法によって、アジア太平洋地域の現在及び将来にわたる安定した発展を図るため、国及び地域間の協調を基本とする外交に取り組んでいただきたい」と言及した（沖縄県 2022）。

周知の通り、沖縄には日米安保条約に基づく在日米軍基地のおよそ7割が集中しており、米国の軍事的世界戦略の拠点のひとつとなっている。また、近年では南西諸島の防衛を理由として、自衛隊基地の配備が宮古島、石垣島、与那国島で進められている。台湾有事の際に沖縄の軍事基地が攻撃目標となることは自明であり、沖縄はいわば「潜在的戦場」に他ならない。ロシア・ウクライナ戦争に端を発する安全保障上の危惧に際して、中央政府の意向とは異なり沖縄県が軍事力よりも外交努力への注力を要請したのは、実際の戦場となる当事者としての危機感ゆえと理解できる。

そして沖縄県は自らが地域秩序の安定へ貢献

することを構想として掲げてきた。「沖縄21世紀ビジョン」では「沖縄は軍事面での安全保障ではなく、幅広い分野において我が国とアジア・太平洋地域との交流や信頼関係の構築など積極的な役割を担うことができると考える」とした上で、「沖縄のソフトパワーを活用した平和協力外交の展開等を沖縄が積極的に担い、アジア・太平洋地域の持続的安定と平和に資する「新たな外交地域」として独自の貢献を果たす」ことが目指されている。そのためとして東アジアにおける経済圏・共同体の形成や多国間協力の枠組みづくりへの寄与などが謳われている(沖縄県 2010)。

それでは、沖縄県は東アジア、とりわけ中国および台湾と具体的にどのような交流関係、すなわち自治体外交を展開してきたのであろうか。沖縄と中国および台湾の関係を考える上でも、1972年の沖縄返還の影響は避けて通れない。沖縄は琉球王国時代から中国と長い交流の歴史があったが、太平洋戦争後は米軍統治下に置かれたため、社会主義陣営の中華人民共和国との関係は途絶えていた。それとは対照的に自由主義陣営の一角であった中華民国(台湾)との交流は活発であった。しかし、1972年の沖縄返還によって米軍統治から解放された結果、沖縄は中国との交流関係を持つことが可能になった。そして同年になされた日中国交正常化に伴う中華民国との国交断絶は、沖縄県と台湾との公的な関係が弱体化することを意味していた。このような国際環境の変化の下、歴代の沖縄県知事は中国や台湾を訪問し、独自の関係構築を図ってきた。

以下、本稿では沖縄返還後の中国および台湾との関係について知事ごとに捉えてみたい。そこからは保守と革新が交互に入れ替わってきた沖縄県政の特徴は、アジアにおける自治体外交においても例外ではなかったことが明らかになる¹⁾。

屋良朝苗(革新)による中国訪問

沖縄返還を4か月後に控えた1972年1月、第1回沖縄県中国友好訪問団が結成された。そのメン

バーは労働組合や沖縄県祖国復帰協議会といった当時の屋良朝苗琉球政府主席を支える革新陣営の中核であった。この訪中団は1月14日に香港から中国入りし、広州を經由して21日には北京に到着した。そこで日本本土から参加していた社会党および総評・中立労連の訪中団らと合同で周恩来首相との会談に臨んだ。ここで周首相は前年に締結、批准された日米による沖縄返還協定を「ペテン」としながらも、沖縄が日本へ返還されること自体は「百万県民の奮闘の結果」と評価した。またアメリカ帝国主義、日本帝国主義との戦いの第一線に立つ沖縄県民は英雄であり、中国人民とは兄弟にあると例えた。周は続けて台湾について言及し、沖縄の次には台湾の返還、そして北方領土がそれに続くだろうとした(沖縄タイムス 1972年1月16、22日)。

第1回からおおよそ2年後の1974年4月、第2次中国友好訪問団が結成された。団長は屋良朝苗沖縄県知事が務め、革新市町村長ら24名で構成された。訪問団は香港経由で21日に北京へ入り、学校や工場、工芸展などを見学する日程をこなした。沖縄からの訪問団はいたるところで「反米闘争の前線から来た英雄的な沖縄人民の代表」として迎えられた。訪問団は乗用車十数台に分乗し、交通は警官が配置されノンストップ、沿道では一般市民が拍手、人民公社や工場では幹部職員が総出で出迎えるという準国賓級の扱いであった(沖縄タイムス 1974年4月20、5月7日)。

26日、訪中団は鄧小平副総理と面会した。歓迎の挨拶後、鄧は祖国復帰闘争を反帝国主義の闘いと高く評価し、同じ闘争をしている中国人民に大きな励ましとなったと述べた。次に当時懸案となっていた日中航空協定について言及し、自民党内がもたついていることに不満を示した。そして鄧は台湾問題に触れ、「台湾は出来得れば平和裡に解放したい。どうしても出来なければ非平和的にも解決する」と強硬な態度を示した。そして「沖縄が日本に帰るのは当然でみな支持したはず。日本の北方領土も戻るべきと思う。それと同じく中国の領土である台湾が中国に戻るのも日本人として異議がある

はずはない」と語った(屋良 1974)。

一連の経緯から中国側は沖縄返還を日米両政府による「ペテン」としながらも、沖縄住民の返還闘争自体は評価していたことがわかる。そして中国人民と沖縄人民の関係を兄弟にたとえ、沖縄人民は英雄だと讃えた。その沖縄闘争の敵は米国帝国主義のみならず、日本軍国主義でもあり、それらを中国と共通の敵と指定した。

次に中国側が強調したのが台湾問題である。中国側は台湾の帰属について領土問題として捉え、沖縄返還になぞらえた。そして日本政府が沖縄返還を実現し、続けてソ連から北方領土の返還を求めるのであれば、日本側も中国による台湾の「解放」も賛同すべきであると語った。この背景には沖縄返還を決定した1969年の日米共同声明に台湾の平和と安全が日本にとって重要とする「台湾条項」が含まれていたことへの懸念があったためと思われる。すなわち沖縄の米国統治が終わり、米中接近によって米国による台湾への関与が減じていくと予測される中で、台湾の帰属問題へ断固たる姿勢を示したのであった。

西銘順治(保守)による台湾事務所設置

1990年1月1日、西銘知事は新聞紙上の「新春インタビュー」にて台湾に沖縄県事務所を設置する構想を明らかにした。実現すれば沖縄県にとって初めての海外事務所となる。その背景には1997年の香港返還があった。これまで香港が担ってきた自由貿易拠点の役割を台湾がとって代わるのではないかという展望に基づいていた(琉球新報 1990年1月1日)。しかし日本外務省は国交のない台湾に沖縄県が事務所を設置することに難色を示した(琉球新報 1990年3月1日)。

この台湾事務所の設置については沖縄県議会でも議論された(沖縄県議会 1990)。3月1日、西田健次郎(自民党)は、米軍占領下の沖縄が蒋介石率いる中華民国からの恩義を受けたことを強調し、「中華民国(台湾)とはお互いは兄弟同士としての心の通った交流を進める」「琉球と台湾の歴史、そして本

当に隣同士、兄弟同士だということでやるなら、外務省が何をかたがた言おうが、沖縄は沖縄としての何らかの形で作業ができるはず」と強調した。

これに対して西銘知事は「我が国と台湾とは国交がないこと等諸般の情勢から県の機関として設置することは困難である」が「本県と台湾とは地理的、歴史的に深いかかわりがあり、またこれまでの民間における貿易、経済、技術交流等の実態等にかんがみましてこれらをさらに発展させるため、民間レベルによる連絡事務所の設置を検討している」と答えた。

以上の経緯を経て、5月21日に台北事務所を開設することが決定した。設置者は沖縄県ではなく県物産振興会となり、事務所の駐在員は県職員が休職した上で出向するという形式になった。これは中国に配慮した外務省が「正式な国交がないのに行政が設置するのはおかしい」と要望し、あくまで民間組織による事務所開設という形態をとったためであった(沖縄タイムス 1990年5月2日、琉球新報 1990年5月10日)。開所式のために台湾を訪問した西銘知事は、その前日に開催された李登輝総統就任式典に出席した。日本本土からは金丸信元副総理らが参加していた(琉球新報 1990年5月21日)。

以上が西銘県政による台湾との関係の一端である。1970年代の革新県政がこれまで関係の途絶えていた中国大陸側との関係再開を目指したのに対し、保守県政は台湾との関係修復に乗り出した。米国占領期の沖縄と台湾は協力関係にあったが、沖縄返還および日中国交正常化に伴う日華断交により、その関係は相対的に低下したと考えられる。台湾事務所の設置はその関係性を修復する具体策であった。日本外務省は国交のない台湾への事務所設置には難色を示していたが、設置主体は民間とし、県職員は出向という形式で実現させるに至った。

大田昌秀(革新)による福建省との友好県省提携

1990年11月の県知事選では四選を目指した

西銘に対して、革新陣営の支援を受けた大田昌秀が勝利を収めた。大田は選挙戦で「反戦平和」と「公正公平」を掲げ、冷戦終結による「平和の配当」を沖縄へも与えられることを求めた(櫻澤 2015: 233-234)。国際活動については、台湾との関係を重視した西銘に対し、大田県政は中国との友好関係構築を図った。具体的には福建省との交流である。福建省福州市は琉球王国時代、冊封使が朝貢のために入港し拠点としていた都市である。すなわち福建省は沖縄にとって中国との交流を象徴する地域であった。そこで沖縄県は福建省と1994年から「沖縄県・福建省サミット」を開催し、1997年には友好県省が締結された(沖縄県 2021)。

他方で、福建省との友好県省締結には大きな懸案が存在した。台湾との関係である。それは行政文書「第四回沖縄県・福建省サミットの開催要領」から確認できる(沖縄県 1997)。この文書には「福建省政府側からは、友好県省締結の条件として「知事、副知事等が公務で台湾を訪問することは認められず、また県行政レベルでの台湾との交流はできない」と心得てもらいたい、旨の申し入れがある。(1995年8月初旬福建省外事弁公室との会議)ただし、民間レベルでの交流は一向にかまわない」とある。つまり、友好県省締結にあたって、福建省は沖縄県に台湾との公的関係の断絶、具体的には知事・副知事の交流の禁止が要請された。これを受け、大田県政は台湾との公的対応は、政策調整監以下の関係部局職員レベルで応じることを方針とした。

稲嶺恵一(保守)による 中国および台湾訪問

大田県政は台湾への知事・副知事の訪問禁止を決定したが、この影響を受けたのが、1998年の県知事選で保守陣営から出馬し当選した稲嶺恵一である。稲嶺は1999年3月に台湾を訪れ、李登輝総統に沖縄開発特別措置法の改正など沖縄の現状を報告し、台湾企業誘致のための「トップセールス」を行った。李登輝は当時取りざたされていた

沖縄への10億ドル投資計画に言及し、それは今も変わらないと応えた(最終的には特区による規制緩和が十分ではないとして投資構想は頓挫した)。その他、物産商談会も盛況だったとして、稲嶺は「大成功」と自己評価した(沖縄タイムス 1999年3月20、21日)。

次に稲嶺は1999年7月、上海との定期便を要請するため北京を訪れた。しかし稲嶺が面会した中国外交部や政府関係者は李登輝総統の「中国と台湾の関係は国と国の関係」発言を問題視し、「李発言は台湾の独立を狙うもので、中国は絶対許さない」と県側へ語った(沖縄タイムス 1999年7月31日)。

このことについて稲嶺は回顧録にて、同年三月に台湾で李登輝と面会していたこと、その時点では大田県政が県三役は台湾へ訪問しないことを知事名で中国側に一筆入れていたことを知らず、それゆえに中国側の強硬な態度を引き起こしたのではないかと推測している(稲嶺 2011: 160-162)。筆者が行ったインタビューでは「最初に李登輝とこへ行ったから、もう全然相手にしてくれない」「知事になってすぐ李登輝に会いに行って、それから中国に行つてさんざんいじめられた」と語った。以降、稲嶺は訪台を控えたため、2000年の訪中では友好的対応に変わり、最終的には外交部長にも面会することができた。しかし稲嶺は台湾との関係を完全に断ち切ったわけではない。公式訪問は行わなかったが、例えば中華民国国慶節には私的に訪問し挨拶だけを行うという形で継続していた(琉球政府研究会 2018: 194-196)。

おわりに

ここまでが1970年代から1990年代にかけての沖縄県による中国と台湾との自治体外交の概要である。沖縄返還、日中国交正常化、冷戦終結など国際政治の変動とその影響に合わせながら、沖縄県は自治体外交を行ってきた。そして革新である屋良県政および大田県政は中国との関係強化を、保守の西銘県政と稲嶺県政は台湾との関係強化を重

視した。ここから県政の党派性が自治体外交の方針にも影響を与えていたことが確認できた。

他方で、中国側にとって一義的に重要であったのは台湾の帰属問題であった。1970年代の訪中団との会談および1990年代の台湾との断交要請や稲嶺知事への対応などからは、地方政府間の交流であっても「台湾は中国の一部」という原則を貫徹していたことがわかる。台湾側においては、米軍占領期から続く非公式ながらも実態の伴う沖縄との関係を継続することが肝要であった。民間団体による台湾事務所の設置や県知事の私的訪問など、中国との関係から公的にはなりえない場合においても、実質的な関係の継続が図られた。

この小文では日本復帰後の沖縄と中国および台湾との交流の実態を垣間見た。このような沖縄と中国および台湾との関係に関する実証的研究を積み重ねていくことは、「中国が沖縄を狙っている」という過剰な中国脅威論とも、「アジアとの交流がそのまま平和の実現へ繋がる」という楽観的展望にも与することなく、今日の東アジアと沖縄の在り方に

ついて現実的かつ地に足の着いた議論に資することができよう。■

《注》

- 1 以下の議論は小松寛（2022）の内容に基づいている。詳細については該当論文を参照されたい。

《参考文献》

- 稲嶺恵一（2011年）『我以外皆我が師—稲嶺恵一回顧録』琉球新報社
- 沖縄県（1997）「第四回沖縄県・福建省サミットの開催要領」沖縄県公文書館所蔵、資料コード136074
- 沖縄県（2010）『沖縄21世紀ビジョン』
- 沖縄県（2021）「姉妹・友好都市提携（海外・国内）」〈<https://www.pref.okinawa.jp/site/bunka-sports/koryu/honka/shimaitoshi.html>〉
- 沖縄県議会（1990）「沖縄県議会定例会」第1回第2号〈<http://www2.pref.okinawa.jp/oki/Gikairep1.nsf/>〉
- 小松寛（2020）「沖縄県による自治体外交と中台問題」平良好利・高江洲昌哉編『戦後沖縄の政治と社会—「保守」と「革新」の歴史的位相』吉田書店
- 櫻澤誠（2015）『沖縄現代史』中央公論新社
- 屋良朝苗（1974）『屋良朝苗日誌104』沖縄県公文書館所蔵 資料コード99415
- 朝日新聞
- 沖縄タイムス
- 琉球新報



施政権返還後の福祉労働者の闘いが提起した 人間排除のシステムの問題

上原 こずえ

東京外国語大学大学院総合国際学研究院准教授

はじめに

2022年の「沖縄復帰50年」を祝う喧騒が覆い隠しているのは、沖縄に対していつそう強まっている監視・弾圧の現実である。去った5月15日に沖縄で開催された「沖縄復帰50周年記念式典」で多数動員された警察・機動隊は、沖縄島北部で行われている辺野古新基地建設の土砂搬入阻止闘争に対しても常時動員され、警備費に1日2000万円以上の国費が投じられていることが報道されて久しい。2021年には北部訓練場での米軍廃棄物を集めたチョウ類研究者が在宅起訴され、運動を弾圧する法的根拠としての「重要土地等調査規制法」も成立した。「死の政治」のインフラである軍事基地の建設に抗う人々が監視・弾圧される状況について仲里効は、人々の培ってきた「抵抗の表現を封印していく力」¹がいつそう強くなっていると指摘している。

そうした「封印する力」が変質し強化された転換点の一つが施政権返還であった。施政権返還後の「開発」イデオロギーに伴っていたのは、「資本家にとって非生産的な人びと」と「国家の秩序に反抗し

従わない人びと」を選別し排除する力である²。しかし、身体を囲い込んで搾取し、収容・収監する力に対しては、同時に、多様な主体が抵抗していく。施政権返還後、労働状況の改善を求めて闘いを組織してきた精神「薄弱」児施設・沖縄県立ゆうな学園の福祉労働者たちの闘いは、新たな闘争の主体としての「精神障害者」と「犯罪者」という存在を照射した。

ゆうな学園闘争とは何か

1945年以後米軍占領下にあった沖縄では、日本本土で1950年に制定された「精神衛生法」ではなく1900年制定の「精神病者監護法」が適用され、精神「薄弱」児・者に対する福祉の遅れと医師・病床数の不足が指摘されていた³。沖縄の精神医療に従事した元全学連書記長の島成郎も、1968年の沖縄島北部での巡回診療で、庭先の監置所や座敷牢に長年閉じ込められた患者たちと看護に疲れ切った家族に遭遇したことについて言及している⁴。こうした精神障害者に対して「指導訓練を施し、将来出来得る限りの自立ができる能力を養うための施設」⁵が必要であるとされていた中で、精神「薄弱」者施設が各地に創設された。1969年9月には「精神薄弱者社会福祉法」が制定され、その下で更生相談所も設置される⁶。

その中で、精神「薄弱」児施設として1968年1月に那覇市に石嶺児童園が設立され、1974年にゆうな学園が増設されたのを機に「ゆうな学園分会」

うえはら こずえ

東京大学大学院総合文化研究科修了。学術博士。専門は、沖縄現代史・社会運動史。著書に『共同の力一九七〇～八〇年代の金武闘争とその生存思想』（世織書房、2019年）、『一人びとりが代表：崎原盛秀の戦後史をたどる』（Ryukyu企画、2017）。

が組織される⁷。施政権返還を契機とした「本土なみ福祉」政策は施設数や定員、収容率の本土水準への引き上げでしかなく、「ゆうな学園を含む社会福祉施設」での「夜間業務」はほぼ宿直が担っており、1日8時間労働の労働基準法に反する勤務形態が採られていた⁸。施政権返還に向けて収容者を増員させた福祉政策が今度は合理化を迫られていく中で、ゆうな学園分会は宿直廃止を訴え、「完全三交代制による夜間労働の正規労働時間化」と「夜勤月6回以内」⁹を実現するために正職員の人員増を求めて闘う。県が要求に応じず別施設への配転や臨任職員のみ増員、重度棟を含む新棟開設で児童定員数の増員を図ったのに対し、ゆうな学園分会は4児童施設連絡会議を結成し、闘争小屋で交流し、収容拒否、新棟開所拒否、宿直拒否を訴える¹⁰。

精神「薄弱」児を収容しろという社会的圧力に対してゆうな学園分会は「重度棟反対闘争」を通じて「労働条件の最低限の維持及び改善」と「障害児」に対する処遇の改善を求めていく¹¹。こうした福祉労働者たちの闘いに対して、県はゆうな分会指導部を含む大幅人事異動を行う。ゆうな分会の要求は自治労が厚生省に対して行っていた要求に沿うものであった¹²が、ゆうな学園分会の指導員と親組織である県職労支部・本部は県側の人事異動に抗わず、ゆうな学園分会は孤立した闘いを強いられた。ゆうな学園分会は県下の組合活動家有志たちからの支援も得て¹³、不当な宿直に対する時間外勤務手当請求の民事訴訟を起こし支払い命令を勝ち取る。だが闘争への支持が弱まる中で、県は児童の隔離・選別収容を推し進めていく。

精神障害者解放という課題

福祉労働者が自らの賃金労働者としての闘いを貫徹することでこそ、障害者を抑圧する立場から自らを解放することができる。それが当時の福祉労働者たちが提示した認識であった¹⁴が、労働者たちの問題提起が意図せずに明らかにしたのは、精神「薄弱」児に対する処遇のあり方の問題であった。

ゆうな学園の闘いは、労基法以下の労働条件を強いられ、保母さん、婦人労働者は2～3年で使い捨てにされるという現状の中からの血の叫びだったといえる。そして闘う中で、こういう労働条件が課せられるのは何なのか？と闘うことを通して「障害児(者)」解放闘争と結びついていった。つまり、沖縄労働運動に果した、ゆうな闘争の役割は「障害者」解放闘争の一つの矢がはなたれたといえるんじゃないか。¹⁵

農村が解体し、家族構造・教育制度が変化した高度成長期に医療福祉は一定の拡大を遂げていた。だが、1964年の19歳少年によるライシャワー駐日大使刺傷事件を契機とする「精神障害者収容論」の席卷と「社会開発」を掲げた佐藤内閣発足の下でそうした医療福祉の制度化にさらに拍車がかかる。翌1965年の「精神衛生法」改正後は心身障害者のための収容施設が全国に増設された。厚生省が総力を上げて行った強制収容には1968年の精神衛生法予算252億円の96%にあたる242億円が使われた¹⁶。こうした潮流にあった日本に再統合された沖縄の施政権返還前後15年を、島成郎は「精神医療の高度成長期」であると捉えている。施政権返還後の米軍基地駐留の継続、本土の3倍以上にまで増加した失業率、大資本の進出と観光化に伴う自然破壊は単なる「日本化」に止まらない変化であった。「このような社会の急変はさまざまな「ドロップ・アウト」を作り出し、彼らを管理分別する体制を整備する。…日本「復帰」によってもたらされた沖縄社会の無惨な変化」は「3千名にのぼる大量の病院内収容隔離」を生んだ¹⁷。総じて「資本主義という、近代的な社会が大量にそういうひとたちを弾き出す度合いが厳しくなった」¹⁸と島は批判した。

収容・収監と矯正の対象としての沖縄

施政権返還をこのように捉えた島は「精神障害者は治療と福祉の対象ではない、警察による治安維

持の対象である」という現実の不当さを訴えた¹⁹。実際、精神医療の原点に刑事収監があることがこの時期改めて露わになっていた。再犯の予測が困難であり反対・批判も多く制度化には至らなかったが、1970年1月の「法制審議会の刑事法特別部会（第19回）」では刑法の全面改正問題が検討され、「社会の安全に重点を置いた「保安処分」」の賛成が多数となる。精神障害者に対する7年の施設収容期間は「重大な犯罪を犯す恐れ」がある場合「さらに更新できる」こととなる²⁰。こうした審議に基づき1974年に答申された「刑法改正要領」では精神障害者に対する「治療処分」を裁判所が刑罰の代わりに命じることができるとされ、保安施設への強制収容やその収容期間までもが明確に記されていた。

そうした潮流の表れとして起きたのが、復帰記念事業として開催された1975年の海洋博の警備体制をめぐる問題である。海洋博には多くの警察が派遣された。皇太子と妻が7月の開会式に出席するにあたり、沖縄県警察本部は沖縄県環境保健部予防課に対して精神衛生法第27条及び第28条に適合する名簿を持ち込み、記載された108人に対する精神鑑定と強制入院を求めた。沖縄県警が持ち込んだ名簿には、名前、住所、年齢、職業といった個人情報網羅され、県警本部もこの名簿を警備防犯体制の強化が目的であると認めた。批判は高まり、沖縄県警も文書を撤回したが、復帰から15年が経った1987年の海邦国体でも同様に糸満市にある精神科院に対する「重点監視」が行われた²¹。

そもそも70年闘争の焦点であった沖縄は警察・機動隊にとっては重要な監視対象であった²²。沖縄を再軍事化することに抗う1970年前後の沖縄闘争に対する破防法や刑特法の発動は、施政権返還に伴う運動への監視・弾圧の強化に引き継がれる。米軍基地、自衛隊基地への抵抗及び反開発の住民運動に対する沖縄内外からの警察・機動隊を動員した大規模な警備が実施されるようになり、沖縄県警・機動隊の増強も図られていく²³。沖縄に対する国家からの監視が警察の増員・増強に伴って強められる一方で、資本主義に不要な人たち対

する効率の良い排除のシステムが形成され、そうした人々を収容する精神病床が増加された。両者に共通するのは収容・収監と矯正の対象となる人々を選別していく統治システムである。

他者の生とつながり 自らが収容状態にあることを知る

精神障害者に対する保安処分の導入に際しては、「医療の仮面を被った治安対策でしかないことが明瞭である」との指摘が相次いでなされていた²⁴ように、こうした処遇は沖縄に限ったものではなかった。天皇が巡幸した全国各地でも同様の厳しい治安対策が行われ²⁵、寄せ場労働者への精神障害者差別も問題化されていた²⁶。近代国家権力・資本主義制度に順応しない異端分子を排除し抑圧する歴史過程を『狂気の歴史』（1961）で分析したフーコーも、1970年代初期にはそうした従順な近代的主体を作るためのシステムとして刑務所に着目し囚人の聞き取りや囚人暴動の支援といった政治活動に乗り出し、その歴史的起源を『監獄の誕生』（1975）に辿っている。国家体制への再統合に際しておし進められていた多様な主体の囲い込みを露呈させた沖縄の施政権返還も、こうした同時代の闘争や思想に位置付けなければならない。

「一存在はいかにして自らが収容された状態にあることを自覚することができるだろうか。また、一存在はどのように自分の人生が他の存在と繋がっていることをわかるのだろうか？」²⁷—施政権返還から50年の2022年に提起されたこの重要な問いは、人々の表現を「封印していく力」を認識し抗うという課題を私たちに課している。ケア労働に結びつけられた女性たちは宿直拒否と正職員の増員を求める闘いを展開し、自らを労働者として主体化した。統治システムの中で結びつけられた同時代の様々な新しい囲い込みを暴露する闘争と共振し、身体の囲い込みに抗う主体として精神障害児・者を照射し、同じく収容・収監の対象として犯罪化された諸個人の主体化とも不可分であることを示した。施政権返還後、本土に単身就職した少年たちの急増と彼らの高い検挙率²⁸もまた、沖縄現地

における「開発」が生み出した流民を「非行」や「犯罪」に至らしめていった新たな囲い込みの経緯²⁹として捉え、犯罪学の生政治的範疇に押し込めるのではなく、新しい集合的主体や階級の生成を促す抵抗・叛乱・自己活動として再定義する必要がある。

施政権返還時の精神病施設における収容者増大と、労働者の搾取、本土就職した非行少年の急増、警察の運動に対する弾圧は個別の問題では決してなく、資本主義が蓄積のために繰り返す「囲い込み」／階級的脱組成によって生み出された問題として接続されなければならなかった。既存の古い政治が理解を拒んできた行為——それは、県職労という既存の労働組合から孤立した闘いを強いられたような学園分会の福祉労働者たちの「収容拒否」闘争を含む——を理解するための運動の語彙や組織化の方法をいかに見出していくことができるか。革命闘争が犯罪と同一視され、運動が非合法化されていく施政権返還の時代において、理性を失った狂人として囲い込まれたさまざまな主体が、主体性を奪還する動きを明らかにしていくことが必要である。■

《注》

- 1 第38期第8／11／13／14回連続研究会「本土復帰50年とメディア～沖縄のいまを学ぶ」（ジャーナリズム研究・教育部会、2022年5月22日開催第3回「復帰とは何であったか」）。
- 2 高杉晋吾「〈保安処分〉II ナチスがその手本—治療ではなく人間抹殺」『母の友』（222）1971年11月号、57頁。
- 3 橋本明「精神病患者監護法下の沖縄（1900-1960）と私宅監置—沖縄県公文書館所蔵資料の分析—」『社会福祉研究』第22号、2020年11月。
- 4 佐藤幹夫『評伝 島成郎：ブントから沖縄へ、心病む人々のなかへ』筑摩書房、2018年、60頁（島成郎「おりおりの断層」『精神医療のひとつの試み』批評社、1997年初出）。
- 5 沖縄社会福祉協議会『沖縄の社会福祉の現状と問題点』1967年、62頁。
- 6 沖縄県生活福祉部編『障害福祉白書：沖縄の障害者対策の現状と課題』1982年、28-31頁。
- 7 保田秀樹「沖縄・ゆうな学園の闘い」『福祉労働』第2号、1979年3月、93頁。
- 8 那覇地方裁判所 昭和53年（ワ）287号判決。
- 9 同前。
- 10 前掲 保田、96-98頁。

- 11 前掲 保田、98頁。
- 12 前掲 那覇地方裁判所。
- 13 前掲 保田、98頁、県職労ゆうな学園分会斗争を支持する会「ゆうな学園分会に対する不当解雇処分を撤回させよう！」1978年11月22日。
- 14 前掲 保田、92-102頁。
- 15 「座談会 沖縄労働運動の闘いと課題」『同志』第2号、1979年12月5日、35頁。
- 16 前掲 高杉、59-60頁。
- 17 島成郎「復帰をはさむ10年の日々」島成郎『精神医療・沖縄15年—持続する地域活動を求めて—』社会評論社、1988年、296-297頁（「沖縄・蝕まれた社会—「復帰」をはさむ10年の日々」『日本読書新聞』1978年11月6日号初出）。
- 18 川満信一・島成郎対談「社会構造と精神医療」前掲 島310頁（「沖縄の精神医療をどう考えるか」『新沖縄文学』第66号、1985年初出）。
- 19 前掲 佐藤、63頁。
- 20 飛鳥文隆「社会と行政法〈9〉精神障害者に保安処分—無罪でも野放しにせぬ—」『keisatsu joho』25（3）、1970年3月、126頁。
- 21 藤野豊「象徴天皇制による人権侵害—「天皇制と差別」研究への序論」『敬和学園大学人文社会科学研究所年報』第19号、2021年、88-89頁。また、沖縄通信編集委員会編『沖縄通信』第5号、第6号では「精神障害者を強制収容「皇太子来沖」に備え」『沖縄タイムス』1975年6月20日などの記事、「沖縄の医療問題を考える会」による「「患者」狩りを許すな！」のビラ等が掲載されており、当時の警備とそれに対する抵抗の状況を見ることができる。なお、同資料については阿部晴政氏より教示を得た。ここに記して感謝したい。
- 22 警察庁警備局「「70年闘争」のゆくえ—良識で支えた社会の秩序」前掲『keisatsu joho』。
- 23 沖縄県警察史編さん委員会編『沖縄県警察史第3巻（昭和後編）』2002年3月、1300-1301、1314頁。
- 24 西山詮「反医療としての保安処分」『現代の眼』12（3）1971年3月、170頁。
- 25 前掲 藤野。
- 26 友常勉「寄せ場／東アジア／被抑圧人民のシュタイ—日雇全協結成前夜の山岡強一」国際日本研究センター『日本語・日本学研究』第10号、2020年、176頁。
- 27 申知瑛「返還不／可能な生活圏の共有と自己決定権—沖縄の「復帰」と韓国のキャンプマーケットの「返還」」『越境広場』第10号、188頁。
- 28 垣花鷹志「沖縄からの流入少年の非行をめぐる諸問題—実態及びその非行化要因について—」『犯罪と非行』第17号、1973年8月、73頁。
- 29 上原こずえ「金武湾とプレカリアート」『アジア・アフリカ研究』2020年3月。

沖縄県財政の課題

池宮城 秀正

明治大学名誉教授

はしがき

国の沖縄振興政策は沖縄振興特別措置法に基づき沖縄振興計画が策定され、その枠組みのもとで実施されてきた¹。5次にわたる振興計画に基づき様々な施策が展開され、民間の経済活動に外部経済を提供するハード及びソフトのインフラ整備がなされた。特にこの10年、国庫支出金の傾斜配分による国主導の振興策や、市場メカニズムが沖縄県経済に味方したこともあり経済成長率は全国平均を上回り、歳入構造は大きく改善し財政力も強化された。

沖縄県の人口一人当たり依存財源についてみると、復帰当初から最も高くなったことはなく類似県並みであったが、その金額は相対的に低下してきている。こうした中で、沖縄県財政の課題は、次の二つに集約できる。第1に、他の地方自治体同様に地域経済を活性化させ、歳入構造の高度化、すなわ

ち歳入における地方税の比率を高め財政の自主性を強化し、住民福祉に資する施策を推し進めることである。第2に、国庫支出金の高率補助の仕組み及び内閣府沖縄担当部局予算の一括計上方式は再検討する時期にきている。

こうしたことを踏まえ、本稿では、主として沖縄県財政について考察するが、論の展開は以下のとおりである。まず沖縄振興に関する財源補填の枠組みを述べ、それから沖縄県の歳入構造について論じ、しかる後に沖縄県財政の課題を考察する。

財源補填の枠組み

国と地方自治体は密接な財政的連携の下で国民の必要とする公共サービスを提供している。国の沖縄県に対する施策の制度的枠組みを論じる場合、まず国と地方の財政関係を把握する必要がある。

(1) 国と地方の財政関係

家計や企業が負担する租税は国税と地方税（道府県税・市町村税）に分かれるが、総税収は、国税：地方税 \approx 3：2、である。国から地方自治体に対して地方交付税や国庫支出金などの財源補填がなされ、最終支出の段階では、国：地方 \approx 2：3、となる。国の一般会計の約3分の1は地方自治体への財源トランスファーである。

地方自治体に対して、地方交付税、国庫支出金、地方債の連動により財源を保障する仕組みであ

いけみやぎ ひでまさ

1948年 生まれ。1980年明治大学大学院政治経済学研究科経済学専攻博士後期課程単位取得退学。経済学博士。専門は、財政学、地方財政論。琉球大学教授を経て、明治大学教授（現在、明治大学名誉教授）。著書に『琉球列島における公共部門の経済活動』（同文館出版、2009年）、『国と沖縄県の財政関係』（編著、清文社、2016年）、『財政学』（編著、ミネルヴァ書房、2019年）など。

る。沖縄県財政に関して国庫支出金の高率補助が強調されるが、上記3財源の関連に鑑みて検討する必要がある。

地方交付税は、国が地方に代わって徴収する地方の固有財源として位置づけられ、用途が特定されない一般補助金である。一般補助金が交付されると、地方自治体の予算制約線は上方へ平行移動するため、公共サービスの選択に関して中立的である。地方交付税は地方自治体間の財政力格差の是正、及び財源保障の機能を有すると共に、地方自治体の独立性を強化することを目的として交付される²。地方交付税の総額³は国税の一定割合である旨が法律で定められ、普通交付税(94%)と特別交付税(6%)に分かれる。各地方自治体に配分される普通交付税は、標準的な財政需要である基準財政需要額が標準的な財政収入である基準財政収入額を超える金額で、概ね人口と面積により画一的に算定され、地方税と代替性を有している。

国庫支出金は、当初から国家的見地や国民経済の見地等に基づく国の政策意図が加わっており、特定の経費に充当することを条件に国から地方自治体に支出される特定補助金である。特定補助金は地方自治体の公共サービスに関し代替効果を伴うため、その相対価格を攪乱させ、資源配分を歪める⁴。国庫支出金はナショナルミニマムの確保、特定の事務事業の奨励、スピルオーバー効果を伴う行政サービスの最適水準の確保の役割を持っている。国の特定地域に対する開発政策の実施には、主として国庫支出金が用いられる。

国庫支出金は、国が地方自治体と共同で行う事務事業の負担区分に基づいて、義務的に負担する国庫負担金、委託事務で経費の全額を負担する国庫委託金、国が地方自治体に対する援助として支出する国庫補助金⁵に区分される。地方自治体を実施する国庫補助事業は、国の関与の度合いにより国庫補助率の問題が発生する。

地方財政法第10条～第10条の3に係わる国庫補助事業の地方負担(いわゆる裏負担)は地方交付税算定の際の基準財政需要額に算入される旨が規定されている⁶。つまり、国庫補助事業の地方

負担は地方交付税により補填されることになっている。一般的に、地方自治体は国庫補助事業を実施する際に起債し、その元利償還費を地方交付税によって補填されるが、沖縄県の場合は高率補助によって補填される割合が高くなる。後述するように、沖縄県に対する国の補填額を総体としてみると国庫支出金と地方交付税の代替性がみられる。

地方債の発行は、原則として、都道府県及び指定都市は総務大臣、市町村は都道府県知事と協議を行うことが必要とされている。地方債の元利償還費、すなわち公債費は地方交付税算定の際の基準財政需要額に算入され、都道府県平均で公債費の約50%が国により補填されている。すなわち、地方債は国庫補助事業における地方負担と地方交付税の橋渡しの役割を担っている。沖縄県の場合、国庫補助事業の補助率が高いため、裏負担の割合は低く起債額は少なく済むのである。

(2)内閣府沖縄担当部局予算

施政権の回復と同時に設置された沖縄開発庁は、国の沖縄政策の総合的調整を主たる任務としていたが、2001年1月の中央省庁再編に伴い内閣府に統合され、内閣府沖縄担当部局がその事務を引き継いでいる。国の沖縄政策は内閣府に一括計上された国庫支出金と国直轄事業費により事業を推進する措置が講じられているが、両者とも沖縄県以外の46都道府県にも存在するものである。

国庫補助事業を要請する場合、沖縄県以外の46都道府県では、道路や港湾、病院や学校の校舎等の施設の整備に要する経費等を各府省に要請し、それらを各府省が個別に計上する仕組みである。一方、沖縄県の場合には、内閣府沖縄担当部局が各府省と調整し一括計上する仕組みであり、「内閣府沖縄担当部局予算」(沖縄関係予算、いわゆる沖縄振興予算)と呼ばれている。国は一括計上の理由として、公共事業を中心とした関連事業の全体的把握や事業間の進捗調整のためとしているが、復帰時には沖縄県当局の予算要請等の不慣れに鑑みてというのが理由の一つであった。

表1 国と沖縄県の歳入構造

	1981年度				2001年度				2019年度				2019/1981 (金額/人)	
	全国		沖縄県		全国		沖縄県		全国		沖縄県		全国	沖縄県
	金額/人	構成比	金額/人	構成比	金額/人	構成比	金額/人	構成比	金額/人	構成比	金額/人	構成比	倍	倍
地方税	73,953	32.7	33,742	11.7	137,622	32.3	71,186	13.9	162,843	40.7	108,196	22.4	2.20	3.21
地方交付税	39,424	17.4	85,009	29.6	87,566	20.5	165,401	32.4	67,889	17.0	142,469	29.6	1.72	1.68
国庫支出金	59,598	26.3	124,301	43.2	75,612	17.7	172,723	33.8	46,604	11.6	126,024	26.1	0.78	1.01
地方債	19,124	8.5	20,541	7.1	51,527	12.1	38,609	7.6	44,054	11.0	29,633	6.1	2.30	1.44
その他	34,177	15.1	23,887	8.4	74,322	17.4	62,997	12.3	79,072	19.7	75,761	15.8	2.31	3.17
歳入総額	226,277	100.0	287,480	100.0	426,650	100.0	510,916	100.0	400,462	100.0	482,086	100.0	1.77	1.68

(資料) 総務省『地方財政白書』各年版、総務省『都道府県決算状況調』各年版より作成。

(3) 沖縄県における国庫補助事業の高率補助

国庫補助事業の経費は、概ね、国の直接補助、交付税措置（地方債の元利償還費の基準財政需要額への算入）、及び地方の一般財源により賄われる。国庫補助事業に係る財源補填について、沖縄県は主として一般（全国）より高補助率の適用によって補填され、沖縄県以外の46都道府県は地方財政法第11条の2に基づき、地方交付税により予算措置される割合が高い。後者の場合、起債により財源を調達し、その元利償還費を基準財政需要額に算入することで補填される。

因みに、2016年度における公債費（臨時財政対策債分を除く）のうち、基準財政需要額に算入された割合をみると、財政力指数0.3未満のEグループ65.7%、0.3以上0.4未満のDグループ53.0%、全国平均50.8%である。一方、起債額の少ない沖縄県は26.9%で、Eグループの4割、Dグループ及び全国の約5割である⁷。沖縄県の場合、高率補助により裏負担の割合が低くなるため、起債は少なく済み、公債費に係る基準財政需要額の割合は低くなるのである。

沖縄県における国庫補助事業に対する高率補助による財源補填と、他の都道府県並みの仕組みによる財源補填とを比べると、国から沖縄県に対する財源補填の総額はほとんど差がない。すなわち、国庫補助金に依るか、地方債を経由して地方交付税に依るかの財源補填方法の違いである。

沖縄県の歳入構造

都道府県の歳入科目は自主財源と依存財源に分類することができるが、自らの権能により収納する自主財源は地方税、使用料・手数料、財産収入などであり、国から交付されたり割り当てられたりする依存財源は地方交付税、国庫支出金、地方譲与税、地方債などである。都道府県歳入は地方税、地方交付税、国庫支出金、地方債の4歳入科目で歳入総額の8割以上を占めている。

さて、表1は、全国（47都道府県）及び沖縄県の主要歳入科目の人口一人当たり金額と歳入構成比を1981、2001、2019年度について示したものである⁸。2019年度における地方税の人口一人当たり金額の対1981年度増加率をみると、全国2.20倍、沖縄県3.21倍である。沖縄県の税収の増加率が全国を上回ったのは、経済成長率が全国水準を上回ったことによる⁹。地方税の歳入構成比は1981年度11.7%から2019年度22.4%へ10.7ポイント上昇している。国庫支出金の傾斜配分による振興策が実を結んだことの証左であると共に、市場メカニズムが沖縄県に味方したことによるものと思われる。因みに、2010年度から2019年度迄の10年の名目経済成長率は平均して全国1.16%、沖縄県2.53%であった。

2019年度における人口一人当たり地方交付税の対1981年度増加率は全国を下回ったが、これ

表2 財政力指数0.4未満15県の歳入構造

(円、%)

	歳入総額/人	地方税		地方交付税		国庫支出金		地方債		依存財源	
		金額/人	構成比	金額/人	構成比	金額/人	構成比	金額/人	構成比	金額/人	構成比
大分県	514,264	118,178	23.0	147,431	28.7	81,396	15.8	69,384	13.5	317,852	61.8
山形県	544,565	121,783	22.4	161,209	29.6	71,355	13.1	80,865	14.8	334,140	61.4
岩手県	804,418	125,666	15.6	232,417	28.9	153,229	19.0	67,018	8.3	473,208	58.8
沖縄県	482,086	108,196	22.4	142,469	29.6	126,024	26.1	29,633	6.1	314,693	65.3
青森県	521,897	130,565	25.0	172,858	33.1	85,811	16.4	45,921	8.8	323,852	62.1
宮崎県	519,513	112,839	21.7	165,105	31.8	80,924	15.6	62,753	12.1	328,361	63.2
鹿児島県	492,152	109,071	22.2	167,191	34.0	85,413	17.4	63,202	12.8	335,282	68.1
佐賀県	547,470	126,862	23.2	176,640	32.3	76,052	13.9	71,286	13.0	343,510	62.7
長崎県	511,883	106,398	20.8	163,390	31.9	91,258	17.8	73,177	14.3	346,542	67.7
和歌山県	574,787	115,624	20.1	179,524	31.2	86,189	15.0	85,819	14.9	370,269	64.4
徳島県	651,446	121,679	18.7	200,640	30.8	76,618	11.8	73,264	11.2	369,903	56.8
秋田県	600,386	115,171	19.2	193,678	32.3	94,950	15.8	88,315	14.7	397,282	66.2
鳥取県	625,891	116,037	18.5	240,931	38.5	101,715	16.3	96,503	15.4	459,428	73.4
高知県	644,777	112,133	17.4	243,405	37.8	108,577	16.8	109,142	16.9	481,221	74.6
島根県	717,167	121,155	16.9	268,293	37.4	110,852	15.5	88,550	12.3	489,002	68.2
(15県平均)	583,513	117,424	20.5	190,345	32.5	95,358	16.4	73,656	12.6	378,970	65.0
全国	400,462	162,843	40.7	67,889	17.0	46,604	11.6	29,633	7.4	177,179	44.2
沖縄県の順位	20位	46位	36位	18位	13位	3位	1位	47位	43位	18位	7位

(注) ① 2019年度決算。② 15県平均は単純平均、全国は加重平均。③ 沖縄県の順位は降順。④ 依存財源(総務省分類): 地方交付税、地方譲与税、国庫支出金、地方債、など。

(資料) 総務省『地方財政白書』(2021年版)、総務省『令和元年度都道府県決算状況調』より作成。

は税収の増加率が全国に比べて高かったことによる。地方交付税が地方税の代替財源としての性格を有するためである。国庫支出金についてみると、人口一人当たり金額の増加率は全国0.78倍、沖縄県1.01倍であり、沖縄県に対する高率補助による国庫支出金の傾斜配分が継続していることが分かる。そのため2019年度における人口一人当たり地方債の対1981年度増加率は全国よりかなり低いものとなっている。沖縄県歳入をみると、概ね、国庫支出金及び地方債と地方交付税とが代替的であるといえよう¹⁰。

次に、表2は、財政力指数(2017～19年度平均)0.4未満15県の歳入構造を求めたものである。47都道府県中約3分の1に相当する財政力指数下位15県に関して、最も低い島根県から昇順に掲載している。表2から半世紀にわたる沖縄振興策の成果を具体的に表わす沖縄県財政の実情を類似

団体と比較しつつ概観しよう。

まず、総務省による都道府県分類の指標となっている財政力指数(3年平均)を沖縄県についてみると、1982年度に最下位(降順)を脱したのち、その後、概ね42～45位で推移し、2016年度40位、2019年度には36位(0.36602)に上昇した¹¹。1982年度以降、島根県、高知県、鳥取県などが下位グループを形成してきている。

財政力指数の低い地方自治体ほど人口一人当たり財政規模(歳入総額/人)は大きくなる傾向にあるが、これは民間の経済活動が低水準のため税源が稀少で、且つ行政コストが嵩む傾向にあるからである。財政力の弱い地方自治体の場合、国から地方交付税や国庫支出金が傾斜的に配分されるため、概ね財政需要が歳入構造を規定している。国から地方への財源トランスファーは効率性(限界便益=限界費用)よりも公平性(格差是正)に重きを置

いた仕組みであると言える。

2019年度における沖縄県の人口一人当たり歳入額（財政規模）は482,086円で15県の中では最も低く、47都道府県中20位である。人口密度が高く、面積が狭小なため、類似県等に比べて、人口一人当たり行政コストに規模の経済性が働くからである。そのため、47都道府県における沖縄県の位置は人口一人当たり金額よりも歳入構成比の方が高くなる。沖縄県の人口一人当たり県税108,196円は15県平均より低いが、歳入構成比22.4%は15県平均を上回っている。地方交付税と地方債は人口一人当たり金額及び歳入構成比とも15県平均を下回っているが、国庫支出金は両者とも上回っている。

人口一人当たり地方税は、復帰以降、常に最下位の47位であったが、2019年度は46位になり、歳入構成比は36位である¹²。つぎに、地方税以外についてみると、人口一人当たり金額及び歳入構成比は、それぞれ、地方交付税18位と13位、国庫支出金3位と1位、地方債47位と13位であり、そしてこれらを合計した依存財源は18位と7位である。

以上のことから、沖縄県歳入は、高補助率を伴う国庫支出金の傾斜配分が継続しているが、一方、地方交付税と地方債は相対的に低水準にあることがわかる。復帰以降、人口一人当たり依存財源が最下位になったことはない。このことから、沖縄県財政に対する財政措置が金額の面では特段に優遇されてきたとは言えない。

最後に、沖縄県歳出と財政指標について簡単に触れることにする。2019年度における沖縄県歳出を目的別にみると、人口一人当たり民生費は類似県より高く、教育費は概ね同額であり、公債費は低い金額である。性質別には、人口一人当たり義務的経費及び投資的経費の両者とも類似県より少額である。なお、経常収支比率やラスパイレス指数は類似県とほぼ同水準であるが、将来負担比率は類似県の中で最も低く、そして実質公債費比率は高知県と和歌山県に次いで低い値である。

沖縄県財政の課題

地方自治体の財政力は、概ね、地域経済を反映する地方税収入、及び行政サービスの給付費用によって決まり、歳入構造は地方税の歳入比率によって判断することができる。沖縄県の場合、人口一人当たり地方税は低水準であるが、地方税の歳入構成比は類似県平均より高いのである。それに行政サービスの供給費用とも言える人口一人当たり財政規模は全国で20位前後である。なお、沖縄県の人口一人当たり依存財源や、歳入の依存財源比率からみて分かるように、財源の国依存が突出して高いわけではない。因みに、主要な補填財源である地方交付税と国庫支出金の合計の人口一人当たり金額についてみると、2019年度の沖縄県268,496円は、降順に47都道府県中8位である¹³。

このように、半世紀に亘る国の振興策が実り、沖縄県財政の歳入構造や財政力は類似県に見劣りしない水準に達している。今後、需要の所得弾力性の高い観光産業を中心に市場メカニズムが沖縄県経済の優位性を高める方向へ作用し経済成長率に寄与すると思われる。それに伴い県税収入が増加し歳入構造も改善するものと期待できよう。例えば、県税収入を増加させることにより、経済的社会的要因に基づく子供の貧困問題などにに関して沖縄県独自の施策を実施することができる¹⁴。全ての都道府県が取り組んでいるように、民間部門の活性化に資する分野に対する沖縄県自らの判断に基づく予算配分である。なお、地方自治体の効率的な財政運営は地域における民間部門の活性化の必要条件である。

次に、50年続いている国庫支出金の高率補助、及び内閣府沖縄担当部局予算の一括計上方式の是非である。まず、高率補助についてであるが、沖縄県は全国より高い補助率により少ない裏負担で補助事業を行うことができる。しかし、国庫補助金は当初から国の政策意図のもとに実施されるため、国の施策展開に予算配分が誘導され、その結果、

沖縄県の自主性が低下する。特定補助金の国庫支出金は一般補助金の地方交付税と異なり、地方自治体の公共サービスの選択に中立的ではなく、代替効果が働き超過負担を発生させ資源配分に歪みを生じさせる。このように理論的には、一般補助金と特定補助金と同額ならば、一般補助金の方が住民の厚生水準を高める。

内閣府沖縄担当部局予算の一括計上方式は、沖縄県にとって、予算編成の手間が省けると共に、予算編成がスピーディに出来るが、沖縄県当局の予算編成の自主性は低下し、予算編成や政策形成等のスキルアップが阻害され国頼みに陥る。それに自主性拡大の動きと相反する。国は、沖縄県に係る公共事業を中心とした関連事業の全体的把握や事業間の進捗調整が容易であることを予算の一括計上の理由としている。なお、復帰当初は沖縄県当局の予算要請等の不慣れに鑑みてというのが理由の一つであった。しかし、基本的な道路や、空港、橋梁、ダム建設などの公共事業が一段落した現在、なお全国並みの枠組みを適用すると施策展開に齟齬をきたすのであろうか。復帰後半世紀が経過した現在、沖縄県財政の課題は復帰当初から続いているパターンリズム的仕組みからの脱却である。

おわりに

これまで述べてきたように、沖縄県財政は類似県と伍していける状況に達している。復帰50年が経過した現在、国庫支出金の高率補助や内閣府沖縄担当部局予算の一括計上方式は再検討する時期にきていると思われる。これらの仕組みが、沖縄県民をはじめ、他の46都道府県民の大半が沖縄県は優遇されているとの誤解を生む要因となっている。

内閣府沖縄担当部局予算の一括計上方式があたかも一国二制度の様相を呈しており、高率補助と共に、沖縄県と他の46都道府県との感情的対立を惹起させており、国の求心力を低下させていると思われる。その結果、米軍基地問題が過度に政

治問題化しており、日本の将来にとってマイナスであろう。国家としての一体感を醸成するため、沖縄県における国庫補助事業の補助率や、沖縄関係予算の計上方式等を全国並み仕組みへ移行することが望ましい。■

《注》

- 1 国の沖縄政策は国家防衛及びパターンリズムの観点からみることができ、振興施策により社会資本は本土並みに整備されたとの認識からパターンリズムは弱くなっている。
- 2 地方交付税法第1条、参照。国が財源保障する際の財政援助額は地方財政計画を通じて決定される。
- 3 地方交付税法第6条に規定された総額と、別途法律で定められた各年度の加減額との合計額である。
- 4 池宮城秀正（2019）209-211頁。
- 5 地方財政法第16条に規定されている。
- 6 地方財政法第11条の2、参照。
- 7 総務省は、毎年度、財政力指数（3年平均）の高い順に都道府県をA～Fグループに分類している。東京都は、他の道府県と行政権能、財政力、規模等において著しく異なるため、財政力指数の高低によらずFグループとされている。2019年度における財政力指数0.3未満の最も低いEグループは昇順に島根県、高知県、鳥取県の3県で、財政力指数0.3以上0.4未満のDグループは表2における他の12県である。
- 8 1981年度及び2001年度は、それぞれ、第1次振興開発計画、第3次振興開発計画の最終年度である。
- 9 2018年度における沖縄県の県内総生産（名目）は4兆5056億円で1980年度に比べて3.02倍となり、その間の国内総生産の2.24倍を上回った。内閣府沖縄総合事務局（2021）10頁。
- 10 沖縄県に対する国庫支出金を他の47都道府県に適用されている補助率で算定した場合の沖縄県の歳入構造をシミュレーションする必要がある。
- 11 沖縄県の場合、国庫支出金における高率補助は地方交付税算定の際の基準財政需要額を引き下げる方向に作用すると共に、国庫補助事業の地方負担分を起債で賄う際の基準財政需要額への算入額が低くなるため、沖縄県の財政力指数は若干高めになる。
- 12 人口一人当たり地方税を都道府県税と市町村税の合計額で見ると、2019年度における沖縄県の人口一人当たり地方税合計額は全国水準の72.3%で47都道府県中42位である。因みに、個人住民税43位、法人関係二税35位、地方消費税46位、及び固定資産税32位である。総務省『地方財政白書』（2021年版）、50頁。
- 13 沖縄県の人口一人当たり補填財源が、復帰以降、

47 都道府県中1位になったことはない。

- 14 再分配政策は基本的には国の役割であり、全国一律に実施されるべき政策である。地方自治体が国の施策に上乘せして実施する場合、地方税を始めとする一般財源で賄うことになる。子供は成長し将来納税者になるため、子供に関する施策は最も有力な投資と考えるべきある。

《参考文献》

総務省『地方財政白書』各年版。

総務省『地方財政統計年報』各年版。

総務省『都道府県決算状況調』各年版。

内閣府沖縄総合事務局（2021）『沖縄県経済の概況』。

嘉数啓「沖縄振興の成果と課題」日本統計協会『統計』2022年4月号。

池宮城秀正（2019）『財政学』（編著）ミネルヴァ書房。

池宮城秀正「沖縄県財政に対する誤解を糾す（1）～（5）」ミネルヴァ書房『究』2019年5月～9月号。

池宮城秀正（1992）「復帰以降の沖縄県財政」琉球大学法文学部『経済研究』第44号。

