

政権交代，東日本大震災後に沖縄をどう見るか⁽¹⁾

秋 山 道 宏

はじめに～東日本大震災後の沖縄

東日本大震災（以下，3.11）という出来事は，戦後日本における地方の国家への統合のほころびを表面化させたように思える。この出来事によって，中央—地方の非対称な権力関係というそれ自体は既知の構図が，広範な地域にまたがるものとして浮かび上がってきたのではないだろうか。そこには，フクシマにおける「原子カムラ」（開沼博 2011）があり，また近代化以降の東北がある。この地平に立ったとき，沖縄はどう見えるだろうか。筆者の関心はここにある。確かに，3.11 を境に沖縄問題のメディアでの取り上げは少なくなった。そのために，現状は，2010 年 5 月の日米合意における規定路線をなぞり，その路線を強化する方向に動いているように見える。しかしながら，沖縄をフクシマや東北と同時に思考し，開発主義による統合のほころびの現われた周縁部として捉えるならば，これまでの秩序の自明性に対する問いかけが可能となる。

ここでは，沖縄が日本国家による開発主義^③へと包摂される過程に，基地を維持するための枠組みの起源を見て，その変遷を整理する。その作業の際に入口とするのは，「普天間基地返還」において辺野古移設を絶対条件とした規定路線の問い直しの契機となった，2009 年 8 月の政権交代である。当初，新たに政権を担った民主党は，マニフェストとして基地受入と結びつけられた振興・開発策を「旧来型」の開発主義的政策として見直しを求め，普天間問題において「最低でも県外」を主張した。その後，この政策転換は移設先探しの挫折と「抑止力論」を盾に反故にされたが，沖縄内では，県民大会や移設先とされた名護市長選挙での移設反対派の勝利，2010 年 11 月の知事選挙を経て，保守層も含め「県内移設反対」が総意となっている^③。このような変化の背景には，1990 年代半ばからの少女暴行事件などを契機とした反基地運動の盛り上がり

と、それに伴って打ち出された新たな開発主義的な方策に対する反発がある。民主党が、「旧来型」として批判した基地受入と振興・開発策との一体化は、ここ二十年の基地反対運動を抑えるために取られるようになった策であり、その位置づけを捉えるには沖縄における開発史を整理する必要がある。

以上を受けて、本研究ノートの課題をまとめると以下ようになる。ここでは、3.11以後に顕在化した構図において沖縄の現状を問い直すため、1990年代前半からの基地問題の争点化と政権交代とを沖縄の戦後史（とりわけ復帰前後からの）に位置づけるための予備的な作業を行なう。この課題は、戦後日本において一つの統合様式としてはたらいてきた開発主義の自明性を、沖縄から問い直すことを意味する。

本稿は次の三つの作業から構成されている。第一に、本土復帰以降の基地の維持に関する認識の枠組みを、政権交代において民主党が設定した政治的課題を整理することによって明らかにする（第1節）。第二に、沖縄において国策としての振興・開発策が導入されたことによって、基地問題が政治的課題としてどのように扱われたのかを歴史的に整理する（第2節）。第三に、近年の研究において基地問題と開発・振興策との関連がどのように捉えられてきたのかを整理しつつ、今後の研究課題を提示する（第3節）。

1. 民主党の沖縄政策とその特徴

民主党の沖縄関連政策を改めて読み直してみると、自民党政治の中で構造化されてきた沖縄問題の特徴を理解することができる（文末表を参照）。

同党が沖縄政策をまとめたかたちで示したのは1999年7月の「民主党沖縄政策」においてである。この政策では、日本政府の進める沖縄開発庁⁽⁴⁾（以下、開発庁）の路線と同様の自立経済が目標とされ、国の支援策の見直しもそこまで立ち入ったものとはなっていなかった⁽⁵⁾。それが、2002年に出される「民主党21世紀沖縄ビジョン」になると開発主義批判の路線が明確なものとなる。そのビジョンの「私たちの目指す姿勢」では、自民党の開発主義路線を「本土復帰後の沖縄も日本の他地域と同様に、中央集権的で画一的な制度が適用されるとともに中央の発想による公共事業が実施され、競争力に乏しい補助金依存型経済構造が定着してしまっている」と批判的に捉え、それを克服する

には沖縄が地方分権の推進により「自治・独立」する必要があるとしている。

この路線は、2005年に改訂された同ビジョンやその後の「沖縄ビジョン」(2008)においても共通しており、自公政権による構造改革路線を後追いするかたちで展開された。ここで重要なのは、沖縄政策において、民主党が構造改革路線をより推進する勢力であったことにある。というのは、その政策の一つの焦点が、基地受入の対価として作用している振興・開発策や補助金の問題にあり(「民主党21世紀ビジョン」および同改訂版)、後続の「沖縄ビジョン」(2008)では「北部振興策」については基地移設問題とは切り離して扱われるもの」と指摘されていることからもうかがい知れる。

このような政策展開の背景には、「本土との格差是正」や経済成長を人びとの結集点とした振興・開発策による基地の維持が困難となると同時に、開発庁の改廃とその機能の内閣府への統合という変化があった。これによって、沖縄関連の予算配分の権限は内閣府に集権化され、そのことが、基地受入地域への「柔軟な」振興・開発策の展開を可能とした。民主党による「最低でも県外移設」という普天間問題での主張は、上記のような基地受入を対価とした施策を批判し、その正当性を問う開発主義批判と一体のものであった。

2. 復帰前後からの開発史の概観

沖縄における基地の維持と振興・開発策との関わりは、民主党によって上述のように2000年代に入り焦点化されたが、その起源をたどるには沖縄の戦後史をふりかえる必要がある。ここでは、主に日本国家との関係で振興・開発策のあり様が定まっていた復帰前後から現在までを対象に、その特徴を整理する。

2-1 潜在化させられる基地問題-復帰前後の対立から保守県政の確立まで

米国の占領下にあった復帰以前の沖縄では、基地の恒久的使用という方針の下、広く「基地確保」のための振興・開発策が実施されてきた。そのため、ここでの目標は、生活基盤の整備や経済的な自立に向けたものではなく、あくまでも「基地確保」の範囲内での住民生活の安定や経済的基盤の整備にすぎなかった⁽⁶⁾。

それが、復帰前後には、基地撤去という政治的な課題との関わりで振興・開発策のあり方に関心が集まった。当時、社会的な波紋をよんだイモ・ハダシ論では、基地がなくなれば「戦前のようにイモを食い、ハダシで歩く生活に逆戻りする」ことが主張され、「現実政治」として振興・開発策（経済的利益）を重視する見方が提示された（沖縄タイムス社〔編〕1970）。しかしながら、1968年に行われた戦後初の主席公選選挙⁷⁾では、イモ・ハダシ論を主張した保守側の西銘順治は、基地撤去という政治課題を前面に打ち出した革新勢力側の屋良朝苗にやぶれることになる。

そして、屋良主席の下で進められた復帰準備の過程で、従来からの基地の維持を前提とした振興・開発策に疑問が投げかけられた。1972年前後の交渉過程においては、「基地の撤去」を軸として沖縄独自の豊かさを求める琉球政府側の振興・開発策のあり方と日本政府による方向づけとの間に対立が起こった⁸⁾。結果的には、復帰や沖縄振興関係の特別措置法案が強行採決され、開発庁を軸とした国家主導の体制が確立し、復帰運動の大きな争点であった基地問題は直接的には振興・開発の体系から分離された。

その後、振興・開発策をめぐる動きは、復帰対策の目玉として注目されていた石油関連産業の誘致をめぐり CTS（石油備蓄基地）反対運動が展開されたものの、1975年の沖縄国際海洋博覧会などを契機として「沖縄の振興や成長をどう達成するのか」という「本土との格差是正」や経済成長へと焦点化されていく。このような路線は、開発庁をテコとした公共事業や高率補助といった振興・開発策の展開により、自民党による利益誘導型政治に沖縄を組み込み、1978年に保守層を代表する西銘が県政を握ることで確定的なものとなった⁹⁾。

2-2 基地問題の顕在化と振興・開発策の質的転換

このような基地受入と振興・開発策とを切り離し推進する仕組みは、1990年代に基地問題が顕在化する中で、沖縄の側から問題とされるようになった。1990年に沖縄県知事に就任した大田昌秀は、1992年から沖縄独自の開発ビジョンとなる「国際都市形成構想」の策定に取りかかり、その一つの柱として「基地の段階的な整理縮小」を目標に据えた。そこでの狙いは、基地問題と振興・開発策とを同一の土俵で議論する新たな枠組みを構築することにあった¹⁰⁾。そして、時期を同じくして、1995年の少女暴行事件や米軍基地の強制使用手続

きでの知事の代理署名拒否などを通して、反基地運動が再燃した。翌年、日本政府は、日米間でSACO（特別行動委員会）を設置、6月には普天間基地の全面返還を日米合意したものの、県内移設という条件つきであった。その方向性をめぐり、相次いでなされた住民投票では、半数以上が基地の整理縮小や普天間基地の県内移設反対を求めた¹⁰。

この一連の過程で露になったのは、従来の振興・開発策ではもはや基地の維持が難しくなったこと、そして、基地の受け入れを正当化する地元からの新たな同意調達が必要となった、という二つの事実であった。そのような現状の変化の中で、1996年8月の島田懇談会事業¹¹や、同年9月の橋本談話による振興特別予算（50億円）などの振興・開発の手法が、基地受入の同意調達のために導入された。特に前者は、基地を受入れている市町村に対して、使途を限定することなく、直接的に補助金を交付するという仕組みであったが、このように県を通さずに直接基地の受入先に利益を誘導する手法は、後の北部振興策や米軍再編交付金に受け継がれる。これにより、沖縄が日本国家に組み込まれることによって、いったん切り離された基地受入と振興・開発策は、この時にまた結びつけられることとなった。

結果的に、住民投票などを通して公的な意志を形成しようとした沖縄県民の試みは、基地受入の問題を「地元」利益へと矮小化されるかたちで、分断にさらされた。言い換えれば、基地の受け入れによって、振興・開発策という補償を得ることが可能となり、基地問題が市町村レベル（ないしは地域）の個別的な選択の問題として矮小化されたと言える。

このような振興・開発策の質の変化を前にして出されてのが、前章でみた民主党の沖縄政策であったことを理解する必要がある。それでは、沖縄における基地問題との関連で開発史を概観したとき、これからの課題となるのはどのような点であろうか。最後に、現在の研究水準を確認し、沖縄の現状を捉えるために必要な課題を整理してみたい。

3. 東日本大震災後に沖縄を考えるために

基地問題と振興・開発策との関係は一般的な関心を集めてはきたが、それを歴史的・社会科学的に捉えようとする試みは近年まであまり行われてこなかっ

た。しかしながら、上でみたように、1990年代後半からの島田懇談会事業など、露骨なまでに基地受入と振興・開発策とを結びつける実態が露になり、研究者からもこの問題について考察がなされ始めた。以下では、この問題についての三つの議論を取り上げ、既にみた開発史とつき合わせて今後の課題を整理する。

一つ目としては、日本政府による振興・開発策が、基地の維持を目的とした「賄賂性」を伴ったものである、という理解が挙げられる。川瀬光義（2010）は、主に地方財政という観点から基地という「迷惑施設の受入」に伴った財政支出の性格を「賄賂」的なものとして性格づけている。このような観点は、川瀬が言うように、復帰前後から長期的に沖縄の問題を取り上げてきた宮本憲一らの研究グループの基本的な理解であると言える。ただし、ここでの「賄賂性」は、基地と開発との関連が焦点化された現在の状況からさかのぼり、復帰後の振興・開発策の性格づけを行っており、歴史的な考察としては曖昧な点が多く不十分である。

二つ目の枠組みとして、宮里政玄（2009）は、米軍再編との関連で基地受入の特徴を論じたK.カルダー（2008）による「補償型政治」の議論を取り上げ、沖縄の現状について説明している。そこでの議論の主要な論点は、基地受入に伴う統治のあり方（基地政治）に関わるものである。カルダーによると、基地をめぐる政策には四つの特徴的なパラダイムがあり、沖縄における基地維持の類型は強制よりも実質的な補償を重視させる「補償型政治」に典型的に当てはまるという。その議論によると補償型政治とは、「要求を聞き入れる者と支持者に物理的な満足をもたらすような要求を満たし、それを喧伝することを基本とする政策」（カルダー 2008, p.203）として定義されている。宮里の取り上げたこの枠組みは、上述した1990年代後半から顕在化した基地受入先への直接的な振興・開発策の誘導を理解するには一定の意義を持っている。だが、この議論は、日本政府の基地政治を利益誘導による同意の調達という面からのみ理解しており、1990年代以前の文脈を踏まえていないという点で歴史的な把握に欠けている。

これら二つの枠組みは、ともに基地問題が顕在化してからの基地政治の特質を明らかにすることが主眼となっている。しかしながら、このような観点からは、国家の制度に組み込まれることによって、基地受入の認識枠組みが固定化

されてきたことに対する関心を喚起することができない。このような捉え方に対して、振興・開発策の社会的条件や制度面を重視した島袋純（2010）の説明がより本稿の方針に合致しているように思われる。彼は、主に政治学ないし行政学の立場から、復帰後の振興・開発が開発庁を中心とした制度の下で行なわれ、経済的な発展においても焦眉の課題とされた基地問題（撤去ないし縮小）は直接的にはそれと対応した体系（日米安全保障条約）によって処理された点を重視している。島袋の見解によると、「沖縄振興開発体制とは、批判を承知で表現すれば、日本の保守政治的な、いわゆる「利益還元政治」に沖縄を組み込む装置であった」（島袋 2010, p.243）とされ、この装置が振興・開発策への比重のシフトと共に「基地から派生する問題に対する直接的な働きかけをマージナルなものへと追いやり主要議題としない、させない、あるいはその働きかけの力を削ぐ」（同上 p.244）という「周縁化」ないし「非争点化」⁹³の機能を果たしたとされる。この考察は、歴史的な検証において議論の余地は残されているものの、日本における開発主義への沖縄の組み込みを、戦後史の観点から捉えようとした点で意義のあるものだと言える。

以上の研究水準と第1節および第2節で整理した内容とをつき合わせると、今後課題となるのは、基地受入をめぐる議論を通じて、沖縄における開発主義的な国家への統合様式の変化を歴史的・社会科学的な分析の対象に据え、事細かに捉えることだろう。言い換えるならば、これは、沖縄における基地維持がどのように達成されてきたのかというナショナルな権力の作用を戦後史の観点から明らかにする、という課題になる。そして、この課題に取り組むためには、二つの方向からの研究が必要となる⁹⁴。第一の方向は、沖縄における振興・開発策が、基地問題との関連でどのように方向づけられてきたのかを歴史的に検証するものである。これは、振興・開発策による基地問題の「非争点化」の作用を明らかにするために不可欠である。また、もう一つの研究の方向として重要なのは、基地問題を政治的な争点へと引き上げた運動について考察を加えることである。この作業は、基地問題を受入地域の個別問題へと矮小化させることなく、より一般的な国家的な地方開発の問題として考察するためにも不可欠なものである。

社会学者である町村敬志（2002）は、構造改革によって戦後の開発主義が否定されつつあった2000年代初頭に「戦後開発とはなんであったのかを、私た

ちはもう一度しっかり問い直す必要に迫られている」(p.147)と指摘していた。このような問題提起は、沖縄の問題を局所的かつ局時的に捉えるのではなく、日本の戦後史の中で捉え直すためにも不可欠であり、3.11 以後の沖縄研究に必要とされる問いでもある。

＜文末表＞＊筆者の責任で民主党の政策を要約。

	振興・開発	基地関連政策	国の振興策のあり方
沖縄政策 (1999)	・ 自律経済の確立 (観光、雇用・失業対策、インフラ・交通体系整備など)。	・ 基地負担の軽減。県内基地の再編・統合と、日本本土および国外への移設の推進。	・ 沖縄側の要望に応じた政策・予算措置の両面からの支援。 ・ 沖縄政策協議会および島田懇談会事業に検討を加え、各自治体と連携しその実現を支援。
21世紀沖縄ビジョン (2002)	・ 「自治・自立」の確立。制度的な構想としての「一国二制度」。沖縄の独自性に対応。 ・ 自主財源の確保と財政運営の移譲 (使途を定めない一括交付金)。	・ 日米安保を基軸としつつ、米軍基地の整理・縮小を積極的に推進。 ・ 基地の対価としての補助金の経済効果を否定的に捉える。	・ 本土復帰後の沖縄も日本の他地域と同様に、中央集権的で画一的な制度の適用と公共事業の実施が行なわれ、補助金依存型経済構造が定着。
21世紀沖縄ビジョン (改訂版・2005)	・ 2002 年版と基本的なスタンスは変わらず。地域主権政策として道州制について沖縄単独州を検討。 ・ 自由貿易地域はアジアを対象に。	・ 2002 年版と基本スタンスは変わらず。米軍再編の中で在沖縄兵隊基地の県外への機能分散、戦略環境変化を踏まえ、国外移転。 ・ 地位協定見直し、思いやり予算削減など具体的な施策提示。	・ 2002 年版と基本スタンスは変わらず。「沖縄振興開発計画」を批判の対象とする。
沖縄ビジョン (2008)	・ 先行する政策と基本スタンス、地域主権政策関連は変わらず。具体的な施策として「沖縄を生かす」産業を列挙。	・ 先行する政策と基本スタンスは変わらず。地位協定見直しなどについては具体的な項目にまで踏み込む。	・ 先行する政策と基本スタンスは変わらず。 ・ 「北部振興策」の基地移設問題との切り離し。

<参考文献一覧>

- Calder, K. (2007) *Embattled Garrisons: Comparative Base Politics and American Globalism*, Princeton University Press, (武井楊一訳, 『米軍再編の政治学-駐留米軍と海外基地のゆくえ』, 2008 年, 日本経済新聞出版社)
- Ferguson, J. (1990) *The Anti-Politics Machine: "Development", Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge University Press
- 開沼博 (2011) 『「フクシマ論」—原子力ムラはなぜ生まれたのか』, 青土社
- 川瀬光義 (2010) 「米軍基地維持政策の賄賂性」, 自治労連・地方自治問題研究機構 [編] 『脱日米同盟と自治体・住民』, 大月書店
- 後藤道夫・渡辺治 [他編] (2002) 『開発主義国家と構造改革』, ポリテーク Vol.5, 旬報社
- 来間泰男 (1990) 『沖縄経済論批判』, 日本経済評論社
- 町村敬志 (2002) 「「国土」に充たされていく開発—戦後復興期の開発ナショナリズム」, 後藤道夫・渡辺治 [編] 『開発主義国家と構造改革』, ポリテーク Vol.5, 旬報社
- 宮里政玄 (2009) 「「属国」からの脱却を目指して」, 宮里政玄 [他編] 『沖縄「自立」への道を求めて』, 高文研
- 沖縄タイムス社 [編] (1970) 『沖縄と 70 年代—その思想的分析と展望』, 沖縄タイムス社
- 琉球銀行調査部 [編] (1984) 『戦後沖縄経済史』, 琉球銀行
- 島袋純 (2010) 「沖縄の自治の未来」, 宮本憲一・川瀬光義 [編] 『沖縄論-平和・環境・自治の島へ』, 岩波書店
- 櫻澤誠 (2010) 「戦後沖縄における保革対立軸の成立と「島ぐるみ」運動—教公二法問題を中心に」, 『年報政治学』 2010(2), pp.255-277
- 鳥山淳 (2009) 「占領と現実主義」, 鳥山淳 [編] 『沖縄・問いを立てる 5 イモとハダシ』, 社会評論社
- 渡辺豪 (2008) 『アメとムチの構図—普天間移設の内幕』, 沖縄タイムス社
- (2009) 『基地の島沖縄 国策のまちおこし—嘉手納からの報告』, 凱風社
- 吉次公介 (2009) 「戦後沖縄「保守」勢力研究の現状と課題」, 『沖縄法政研究』 12, pp.151-161

- (1) 本研究ノートは、2011年の年頭から三度にわたり沖縄の現状と憲法問題について報告した内容をまとめ直したものである。3.11以後に社会情勢が急激に変化中、沖縄に関しての報告の機会を与えて下さった方々への感謝の意をここで述べておきたい。また、ここで提示した課題は、2012年3月に早稲田大学で行われる「復帰40年記念国際シンポジウム」での報告において詳しく展開する予定である。
- (2) ここでは、開発主義を、周縁部（ないし地方）を中心部へとつなぎとめる制度およびイデオロギーを含む統合様式として捉える。基本的なコンセプトについては、後藤道夫・渡辺治〔他編〕（2002）を参照のこと。沖縄においては、復帰後、日本国家に組み込まれる過程において、開発庁を中心とする制度と「本土との格差是正」や経済成長を求めるイデオロギーによって1970年代から独自に展開された。
- (3) このことは、普天間基地の移設に伴う環境影響評価（アセスメント）を2011年内に出すとした日本政府の路線に対して、沖縄の側から超党派で「提出反対決議」をあげていることなどからもうかがい知れる（沖縄タイムス2011年12月22日付）。
- (4) 日本政府は、「本土との格差」の是正を主な目的とした特別措置である沖縄開発三法（沖縄振興開発特別措置法、沖縄開発庁設置法、沖縄振興開発金融公庫法）を制定し、それを根拠として「経済の振興及び社会の開発を図る」（沖縄開発庁設置法第3条）ことを所掌業務とする沖縄開発庁を中心に振興・開発策を実施してきた。
- (5) たとえば、政策課題の「9. 国の支援策」の箇所を取り上げると、そこには、「沖縄振興策を推進する上で重要なことは、沖縄県側の要望を十分に受け止めて、その実現に向けた政策および予算措置の両面から国の支援を確保することです。このことは、政党がやるべき極めて重要な役割であり、民主党は先頭に立ってその役割を担って参ります」と指摘されている。
- (6) 琉球銀行調査部〔編〕（1984）および来間泰男（1990）などを参照のこと。
- (7) 占領下の沖縄において、琉球政府の行政の長である主席は、直接選挙ではなく米国民政府による任命制度をとっていた。
- (8) これを明確にしたのが、当時の主席の名をとって屋良建議書と呼ばれた「復帰措置の建議書」（1971年11月）であった。当初、琉球政府の構想した振興・開発の方式（長期経済開発計画）は、本土の拠点開発方式に類するものであったが、それが様々な方面から批判され、沖縄独自の豊かさや振興・開発とは何かという面にまで議論が展開していった。この点に関しては、島袋（2010）が詳しい。
- (9) この時期についてはいまだ不明な点が多い。従来の沖縄研究では、復帰後における保守政治や保守主義がどのように成立したのか、という論点への言及はほとんどない。最近になり、一部の研究（吉次公介2009、櫻澤誠2010、島山淳2009など）が、沖縄における保守政治や保守主義の成立について触れはじめたが、戦後占領期の研究に限られるため、復帰後に関する研究の展開が待たれる。
- (10) この作業において、屋良建議書の再読がなされたことは、当時の副知事であった吉元政矩によって語られている。この点についても島袋（2010）の指摘が参考となる。
- (11) 1996年の県民投票では89%が基地の整理縮小に賛成（投票率約60%）、翌年に行なわれた名護市民投票では普天間基地の移設反対が約53%（投票率約82%）を占めた。
- (12) 正式名称は「沖縄米軍基地所在市町村活性化特別事業」。慶応大学教授（当時）の島田晴雄を座長として発足した。詳細な背景やその問題点については、渡辺豪（2009）を参照のこと。この事業は、1997年からの10年間で総額1,000億円あまりを投下したが、法的な根拠は全くないものであった。また、名護市には、島田懇談会事業と北部振興策事業など集中的に予算が振り向けられたが、継続性や必要度の乏しい箱物との指摘も多い。この点については渡辺（2008）に詳しい。
- (13) 類似の構図が現れている事例として、J.Ferguson（1990）によるアフリカのレソト（Lesotho）に

関する開発研究が参考になる。この研究においては、開発が技術的な手法として扱われることで、脱政治化してゆく過程が取り上げられている。

- (14) 筆者は、現在、主に第一の方向で研究を進めている。今後、復帰前後の振興・開発策の特質についての論考を公表する予定である。