



Regional Studies

地域研究

2018年10月

No. **22**

沖縄大学地域研究所



目 次

Contents

〈論 文〉

- 牧 洋一郎：さらに続く馬毛島入会権訴訟…………… 1
MAKI Yoichiro, Mageshima common suit to continue more

〈研究ノート〉

- 小 川 竹 一：沖縄の米軍基地と集落の土地コモンズ…………… 21
OGAWA Takekazu, U.S. Army Bases and Commns in Yomitan village Okinawa prefecture

〈論 文〉

- 島 田 尚 徳：沖縄県内の雇用環境の現状と課題
—政策立案に向けた一考察—…………… 39
SHIMADA Shotoku, Current situation and problems of the employment
environment in Okinawa Prefecture

- 宮 城 利佳子：5歳児の植物器官認識の検討
—栽培経験のある花（アサガオ）の描画分析—…………… 63
MIYAGI Rikako, A study of 5-year-old children's conception of the botanical organs
—Analysis of children's drawing of flowers (morning glory)
which they cultivated in kindergarten —

- 宮 田 裕：日本政府の沖縄政策
～戦後処理から沖縄振興へ～…………… 81
Hiroshi Miyata, Japanese Government Policy on Okinawa from the post war
process to the development era

- 吉 井 美知子：先住民と迷惑施設に関する研究…………… 111
—ベトナム・ニントゥアン省周辺のチャム人を事例に—
YOSHII Michiko, A Study on Indigenous People and NIMBY1 Facilities
—The Case of the Cham people around Ninh Thuan Province, Vietnam—

〈研究ノート〉

- 江 洲 幸 治：米国統治下の沖縄における自治権及び基本的人権の拡充と立法院の研究…………… 131
—民主主義形成に果たした立法院の役割と意義—
ESU Yukiharu, A study about Okinawa's autonomy and basic human right,
and the Legislative Assembly of the Government of the Ryukyu Islands under the
US ruled Okinawa.
—The roles and significance of the Legislative Assembly of the Government
of the Ryukyu Islands in Okinawa's democratic formation—

- 黒 沼 善 博：島嶼における資源再生技術…………… 149
KURONUMA Yoshihiro, Resource-Recycling Technologies in the Islands

〈資料紹介〉

- 梶 岐 一 郎：北京大学編著《中華文明史》について
～付記、琉球と倭列島について試論～…………… 173
IKI Ichiro, On《History of Chinese Civilization》
～ My Essay on Ryukyu & Wa Islands ～

巻 頭 言

地域研究所紀要『地域研究 第22号』をお届けいたします。今回も、多彩な研究を掲載することができました。ご投稿いただきました皆様に御礼申し上げます。

本紀要の編集でいつも難しいと感じるのは、学問領域の違いによる研究方法の独自性についてです。もちろん編集委員の先生方や査読者の皆様にご協力を頂きますが、ユニークな研究について掲載の可否を明確にしていくのは簡単ではありません。ただ今回はそれとは逆に、どのような研究であれ、より高いレベルの論稿を掲載していく意義を改めて感じました。そのきっかけは、翁長雄志知事の死去に伴って行われた沖縄県知事選挙だったように思います。

周知のように今回の選挙は、政権与党を中心とした政党が推薦する候補者と、「オール沖縄」の候補者の対立構図が鮮明に打ち出されたもので、結果は、後者の候補者が過去最多の約39万6千票を獲得するというものでした。それは多くの有権者が、政権与党が推す候補者を、つまり政府が沖縄に対して打ち出す政策を受け入れないという意思表示でもありました。

もちろん選挙が有権者の意思を全て反映しているとは限りません。ただ今回は、構図が鮮明であっただけに、結果が意味するものも明快で国内外の多くの人々に届いたはずですし、政府に対しても曖昧さを許さないメッセージだったはずです。

さて有権者の意思を表明する機会が選挙であるように、世の中の様々な実情や課題を研究的に発表することこそ、まさに本誌のような研究紀要が果たす役割です。とりわけ本紀要は、その目的を「琉球弧およびアジア地域に関する国内外の研究水準の向上」と定めています。今号では、例えば心理学研究から沖縄の雇用問題の研究、戦後の沖縄史や基地の問題、島の入会権の問題や資源再生の問題の研究、更には東アジアの歴史研究やベトナムの開発問題の研究など、多岐にわたる論考を掲載できました。そしてそのいずれもが、琉球弧およびアジア地域の様々な実情や課題に独自の専門的視点で切り込んでいます。

選挙を通じた明快な「意思表示」が日本中あるいは他の国々からも注目されたのと同様に、本紀要はもっと琉球弧・アジア地域の実情や課題を広く世間に発表し、批判的に検討される場所であるべきと思います。そのために本誌の論稿は、他の研究からの検討に値するものでなくてはならないと、編集委員として改めて感じました。

だからこそ、本誌が扱う研究にはますます高いレベルが要求されるべきだと思います。多様な研究に対する編集の難しさはありますが、今後も多くの研究者や琉球弧・アジア地域の問題に関心を寄せてくれる方たちにとって重要な意味を持つ研究を掲載できるよう、本誌が活用されることを期待します。

地域研究所
所長 宮 島 基

さらに続く馬毛島入会権訴訟

牧 洋一郎*

Mageshima common suit to continue more

MAKI Yoichiro

要 旨

長きに亘る馬毛島入会権確認訴訟で、壺泊浦（アマドマリウラ）の原告らは勝訴したものの、土地の約3分の2の登記名義を、未だ第三者たる業者が有するといった現状である。よって、原告らは、業者や被告住民に対して、共有持分移転登記抹消登記手続について提訴するに至った。そこで、本稿では当該訴訟を中心に入会権問題を検討した。

要 約

乱開発に反対する鹿児島県西之表市壺泊浦の原告住民らは、馬毛島（種子島の属島）入会権確認訴訟での勝訴判決を受け、2016年8月、開発業者と開発を有効と考える被告住民らに対して、共有持分移転登記抹消登記手続についての訴えを提起した。

本件入会権確認訴訟は、原告住民らが十数年の長きに亘って、入会地を第三者から取り戻すことができた事件であるが、入会権確認訴訟における原告らの勝訴によって、本件入会地問題がすべて法的に解決したわけではない。馬毛島葉山港周辺の共有入会地の土地面積の約3分の2の所有名義が、未だ開発業者に残っており、よって原告住民らは共有持分移転登記抹消登記手続等の訴訟を更に提起せねばならなかった。不実の所有権が残存しておれば、入会地の所有権の帰属主体について紛争が生じる恐れがあるのである。つまり、今後も不実の登記を信頼した第三者との間で法的紛争を生じうる蓋然性は顕著であるといえよう。そして、本件各土地を含めた馬毛島全体について、米軍基地の訓練施設用地として検討している防衛省と業者との間で、所有権譲渡、ないしは借地権設定などにつき交渉することが合意されており、そのことによって熊毛地域は不穏な社会情勢にある。さらに、原告住民らが指摘するように、登記名義人たる業者によって、本件入会地も含めて売却等される危険性が切迫している現状にある。

よって、本稿では、馬毛島の入会権問題につき共有持分移転登記抹消登記手続等訴訟を主に検討することにした。

キーワード：馬毛島 妨害排除請求 入会権訴訟 登記問題

* 沖縄大学地域研究所特別研究員

Abstract

Plaintiff inhabitants of Amadomariura village (Nishinoomote-shi, Kagoshima-ken) against revolt development received winning the case judgment by the Mageshima (islet belonging to a big island of Tanegashima) common suit of confirmation and, on August 29, 2016, submitted the suit about the joint ownership share of a transfer and registration of an erasure procedure for the defendant inhabitants and others who thought about a developer and development effectively. In other words, it is the case that demanded that 24 plaintiff inhabitants consent to a registration of a transfer procedure for, ① 36 defendant inhabitants by a joint ownership share registration of a transfer procedure to the head of the existing enrollment group for, ② defendant registration holders of a title deed (4 defendant inhabitants) by a registration of an erasure procedure of the joint ownership registration of a transfer for, ③ defendant supplier in each this matter land (4 writing brushes, approximately 2 hectares) each.

As for this matter common suit of confirmation, plaintiff inhabitants lasted for a long time of 10 several years and it was the case that was able to regain a commonage from a third party, but did not solve all this matter commonage problem by winning the case of the plaintiffs in the common suit of confirmation legally. Approximately two-thirds possession of the land area of land owned by a fishing village around the Mageshima Hayama Port namely the joint ownership commonage stayed in the developer who was still a registration holder of a title deed, and, thus, the plaintiff inhabitants and others had to submit the suit such as joint ownership share registration of a transfer and registration of an erasure procedures more. If proprietary rights of the insincerity remain, a dispute might occur about the reversion main constituent of the proprietary rights of the commonage. In other words it may be said that the probability that can produce legal dispute between the third party who trusted the registration of the insincerity will be remarkable in future. And, between Ministry of Defense and a supplier examining the whole Mageshima including each this matter land as training facilities site of the US bases, it is agreed proprietary rights transfer, that there is not, doing it negotiates about lease setting, and there is the Kumage area for threatening social conditions by it. Furthermore, there is the risk sold including this matter commonage by the supplier as the registration holder of a title deed in the present conditions drawing near so that plaintiff inhabitants point it out.

Thus, I decided to examine joint ownership share registration of a transfer and registration of an erasure procedures request suit mainly because of the issue of common of Mageshima in this report.

Keywords : Mageshima, Disturbance exclusion request, Common suit, Issue of registration

目 次

はじめに

一 種子島

- (一) 種子島の概要
- (二) 種子島の入会地

二 壺泊浦と馬毛島の浦持入会

- (一) 壺泊浦の現状
- (二) 登記の経緯
- (三) 馬毛島を巡る入会権訴訟（2001年～2015年）

三 共有持分移転登記抹消登記手続等請求事件

- (一) 訴訟の概要
- (二) 第一審判決
- (三) 私 見
- (四) 控 訴

四 今後の課題

結 び

はじめに

琉球弧（南九州から台湾へ連なる島列の弧）の島々は周知の通り、軍事基地問題や米軍基地移転候補地問題に翻弄されている現状である。中でも、鹿児島県西之表市の馬毛島（種子島の属島）は古くからトビウオの島¹として有名な島であるが、米軍FCLP（空母艦載機陸上離着陸訓練）基地候補地として重大な政治問題を抱えており、殊に熊毛地域（種子島・屋久島）の住民らは政情不穏な深刻な状況に置かれている²。そして、馬毛島では開発目的が当初の採石事業からFCLP基地誘致へと変化する中、対岸の西之表市^{アマトマリ}壺泊浦集落（以下「本集落」という）の住民ら（漁民ら）は、馬毛島の漁業基地を守るため、軍用地移転阻止や自然環境破壊の阻止を掲げる環境保護団体（馬毛島の自然を守る会など）の支援を受け、長きに亘って入会裁判を闘っている³。

そこで、現在係争中である馬毛島入会権訴訟事件（共有持分移転登記抹消登記手続等請求事件、平成28年（ワ）第515号）判決⁴の問題点を中心に馬毛島の入会権について検討したい。なお、本稿は、2001年～2016年までの本集落及びその浦持地である馬毛島葉山港周辺地の現地調査に基づくものである。

それから、浦とは、地理的には一般に湾曲して陸地に入り込んだ海辺（入江）を指すが、歴史的には漁撈組織や漁村（漁民生活共同体）をも意味する。よって、本稿では、総称概念としては「ウラ」を用い、単に漁村や漁撈組織などを指す場合の「浦」とは区別して用いることを付言しておきたい⁵。

一 種子島

(一) 種子島の概要⁶

薩南諸島の北部（北緯30度35分、東経130度59分）に位置する種子島は、九州本土の最南端の佐多岬から島の北端まで約40キロメートルの地点に位置し、西之表市、中種子町及び南種子町の1市2町から成り、属島馬毛島（面積約8.5平方キロメートル、開発業者の作業員が僅かに常駐）を抱え、全島総面積約450平方キロメートル、人口約3万人の島である。そして、屋久島を含む熊毛地域の行政・経済の中心は、種子島税務署などの官公庁が集中する西之表市である。国道58号線が南北に走り、最高海拔地点は282メートルで、温帯性気候の農漁業の豊かな平坦な島である。南北約57キロメートルと縦に細長いこの島は、温暖な気候に恵まれ、冬の日照時間は短く、極まれに雪が降る島である。

種子島の主な産業は、甘藷（サツマイモ）栽培や砂糖きび栽培などの畑作農業、畜産そして沿岸及び近海を利用したキビナゴ漁・トビウオ漁・ナガラメ（トコブシ）漁などの漁業である。なお、過疎化・島民の高齢化は進行し、また西之表市の中心市街地は空き店舗が目立つなど低迷している状況にあるが、第一次産業（農林水産業）や第二次産業（建設業・製造業等）の就業者が減少する中、第三次産業（医療福祉）を中心に従事者の増加が見られる。

(二) 種子島の入会地⁷

種子島は鎌倉時代から明治維新に至るまで種子島氏の独立支配地で、藩政時代は島津氏（薩摩藩、表高77万石）の間接支配地で、薩摩藩領となっても種子島氏の私領（表高1万石）であった。そのため、薩摩藩特有の地割制度（門割制度）が厳格でなく、また社会構造としては、本島特有のマキ（放牧場）制度⁸とウラ（集落単位の漁撈）制度⁹が生産の中心的基礎を成していた。すなわち、藩政期には、塩屋牧（領主より塩炊集落に下賜された放牧場）24カ所と浦18カ所が生産の中心的役割を担っていた。

その後、明治に入り、山林・牧野に農地開拓が進行し、牧の崩壊・農への移行が行われた。そして、牧地は牛馬が放牧されなくなった現在でも、農用林（入会林野）として一旧来の慣習に基づき一住民らに利用されている集落もあり、また馬毛島での漁撈も以前と比べて規模は小さくなりかつ浦の掟（取り決め）は脆弱化しているものの、本集落の漁民をはじめ本島の漁民らに受け継がれ今日に至っている。つまり、種子島においてマキ制度やウラ制度に由来する入会地は、ベンザシ（エビス神係り）制度は廃止されるなど時代の変容を受け一共同体的規制は弛緩し一ながらも存続している。

二 壺泊浦と馬毛島の浦持入会

(一) 壺泊浦の現状

本集落の浦持ちの権利すなわち入会権（集落住民らが土地を共同体的規制に基づき集团的に共同所有あるいは共同利用する権利）を正確に把握するために、壺泊集落・壺泊小組合・馬毛島地権者の会について、その相互関係と異同を明らかにさせる必要がある。そこで、こ

のことにつき一通り述べておくことにする。

本集落は西之表市街地より南へ約3キロメートルの地点に位置し、漁業を中心とした長閑な集落であるが、混住化の進んでいる地域でもある。本集落とは西之表市の末端行政単位としての地域（約300戸・600人、2017年9月末現在）であり、集落長・会計・班長等の自治組織（役員の任期は2年）を有し、この場合は、浦（漁民共同体）とは関係のない地域住民団体を指すものである。よって、年1回の総会では集落有地問題について付議することはなく、行政の連絡事項や親睦等を付議する。

そして、壺泊小組合（以下「小組合」という）とは、種子島漁業協同組合（以下「漁協」という）¹⁰の正組合員と準組合員から構成され、漁協の下部組織的性格を併せ持ち総会は年2回行われ、小組合長・総代・会計等の管理組織を有し、現在約20名の構成員から成る旧来の入会集団でもある。本集落住民で漁業に携わる者は、「ウラの株」¹¹という権利を有する。これは、漁撈活動を行うための地位を指すものである。なお、西之表地区住民で新たに漁業を営もうとする者は慣習（内規）により、何処かの小組合に浦加入しなければ漁協へ加入できず、実質漁業を営むことができないが、本集落では集落内居住者のみに加入を認め、隣接集落であっても小組合への加入は原則として認めていない¹²。要するに、集落漁民の権利意識としては旧来から外に対して根強い排他的権利意識を持続しているのである。

さらに、漁業から離れても集落内に留まる限り入会個人権（持分権）は喪失せず元小組合員ら及びその子らは、1998年以降、馬毛島地権者の会（以下「地権者の会」という）を現小組合員らとともに組織し現在に至っている。総員は60人（戸）で、馬毛島の土地処分や土地使用について付議し、総会は必要に応じて開かれ役員（代表及び会計）の任期は2年である。漁業を辞める住民は、漁協を脱退することとなるが、このことは、小組合からの脱退をも意味する。それにもかかわらず、同脱退者がウラの株を有し続けることは、小組合だけでは浦持地の処分ができないことを意味する。地権者の会の組織化はこれに対応した現象で、この団体は広義には小組合に含まれるものといえよう。

本集落では、「永住の意思を持って居住しかつ漁業を営むこと」を浦持地の権利者の資格要件とし、昭和末期まで小組合が中心となって浦持地を多数決決議により、土地持分の自由な譲渡以外の処分、変更、保全（以下「通常の管理」という）及び利用し、そして土地処分については構成員全員の同意の下に行ってきた。しかし、その後、住民の漁業離れが進行し小組合から離脱する中で、通常の管理及び利用は従来通り小組合が行っているが、暫く土地処分については小組合で付議することはなく、最近では地権者の会でこの問題を取り扱っている。また、現在では、慣習（社会制度としての隠居慣行）の変化により小組合への親子加入が認められることがあり、小組合の評決権も親子双方に与えられ「一人一権主義」になっているが、馬毛島の土地問題については地権者の会同様、旧来通りの「一戸一権主義」が採られている。つまり、小組合と地権者の会の双方では、構成員の資格要件に齟齬が生じている。種子島では、浦総出の共同漁撈（ブリ引き漁やカマス引き漁等）は減少の一途を辿っている

が、浦の年初行事として「船祝い」がある。この行事に浦人（漁業に携わる者）は必ず参加しなければならないものであるが、このことは、各浦が漁協に統合されても、浦人の結束を図り旧来のウラ制度による伝統的な浦の規範や行事をあくまでも固守していこうとするもので、この中に牢固とした「地縁性の原理」¹³がみられる。しかし、本集落では馬毛島を巡る入会紛争により、ここ数十年、この伝統的行事は取りやめとなっている。

（二）登記の経緯

馬毛島の本集落有地についての沿革を明らかにするため、訴訟の概要を述べる前に、登記の経緯を簡単に述べることにする。

1869年の版籍奉還により、種子島氏が領地を国に奉還し、その後、種子島家の山林は総て官有林となり、そして地租改正に基づき1874年～1881年にかけて官民土地所有区分が行われた。馬毛島の漁業用地もその時官有地となったが、1899年に池田浦、洲之崎浦、壺泊浦及び住吉浦の4カ浦に縁故払下げとなった。

馬毛島漁業基地全域は、1901年に種子島の上記4カ浦共有の保存登記がなされ、その後、4カ浦の代表者名義による移転登記がなされており、そして1937年には本集落有地のうち字アマドリゴヤ アザヤエイシ 蟹泊小屋と字八重石は、浦（集落）の代表ら2人ずつの登記名義となった。1937年の時点で、権利者全員の共有名義の登記としなかったのは、権利者（入会権者）を固定せず、集落内に定住する意思があり漁撈に従事すれば、分家等の新戸も入会権者に加える意思があったものと推断される。

また、字葉山は1937年完工の埋立地であるが、西之表町（当時）から譲渡されたとき、本集落の代表ら3名の名義とされたが、このことは町が本集落有地の拡張部分と認めたものと解される。そして現在、葉山港は本集落のウラ集団に限らず、他のウラ集団にも利用されている港であるが、このことは馬毛島の他の漁港に比べて水深が深くまた比較的大きな漁船が接岸可能すなわち地の利が良いということによるものである¹⁴。

（三）馬毛島を巡る入会権訴訟（2001年～2015年）

（1）入会権確認請求訴訟

2002年より本集落有地（2002年の提訴当時、戸数200中、権利者は60数戸）を巡る紛争すなわち入会権確認訴訟が—第一次、第二次と—長きに亘って漁民らによって闘われたが、2015年6月になって終結した。

上記訴訟の経緯は、次の通りである。

2001年5月、本集落がトビウオの島—西之表市から西へ12キロメートルの海域に浮かぶ—馬毛島の葉山港周辺に所



2003年3月、葉山港にて環境保全を訴える壺泊浦の住民ら（筆者撮影）

有する漁業用地約2万2千平方メートルにつき、浦の代表ら4名（A、B、C及びD、人名については記号を付す）がその用地を通常の（民法上の）共有地であると認識し、権利者60余名中の3分の2の同意を得て開発業者のタストン・エアポート株式会社（旧社名：馬毛島開発株式会社、以下「業者」という）に地盤総面積すなわち共有持分の3分の2を売却した。本件各土地は業者が採石作業を行うために運搬や物置場として重要な位置にあり、よって土地購入は重機や機材の搬入・搬出等を目的としたものであった（現在、馬毛島全土の約99%を業者が所有）。

そのことに対し、「業者の森林伐採や採石事業により、海洋汚染、ナガラメ（トコブシ）の産卵阻害、回遊魚の減少を招く」¹⁵との見解に立つ開発反対派住民20余名は、共有入会地の処分は権利者全員の同意（全員一致の原則）を必要とする主張し、2002年9月、土地売却を有効と考える開発賛成派住民30余名と業者を相手として鹿児島地裁に入会権確認の訴えを提起した（第一次入会権確認請求訴訟）。

因みに、その対象地は、現在も漁具倉庫や潮待ちに利用されている字葉山（雑種地1筆、約2千平方メートル）、漁撈小屋郡跡地の字蛸泊小屋（宅地1筆、約2千平方メートル）及びかつて燃料材の採取等に利用されていた字八重石（雑種地2筆、約1万8千平方メートル）である。

第一次訴訟では当事者適格の点すなわち権利者全員が原告として訴訟参加していないという理由で、第一審の鹿児島地裁判決は請求を却下し、原審の福岡高裁宮崎支部判決では請求は棄却された。しかし、最高裁判決では「権利者全員が原告か被告のいずれかに訴訟参加しているか否か、確認の上審理せよ」と原審判決が破棄され、第一審判決が取り消され鹿児島地裁へ差戻しとなった¹⁶。だが、差戻審第一審判決では、訴訟不参加者3名がいると指摘され却下された¹⁷。

さらに、第二次訴訟（2011年8月提訴）では、原告住民ら（開発反対派住民24名）は当事者全員を精査し直して、再び入会権の存否確認について、開発賛成派住民及び業者（被告計43名）を相手に争うことにした。第一審では権利者全員参加の（固有必要的共同訴訟の）要件は満たしていると判断されたものの、「入会権はすでに消滅している」と判断され原告が敗訴したが、控訴審では「入会権は現在も存続している」と判断され原告（控訴人・被告诉人）が逆転勝訴した。つまり、第一審では、小組合の本件各土地に対する集団的管理の一定程度継続の事実を認めているが、本件各土地の持分権者が必ずしも集落居住者でなくなっていることに着目し、集団的管理及びこれに基づく利用は共有入会権に基づくものと解することはできないとし、持分権者が設定した何らかの使用収益権に基づいて行われているか、事実上使用が黙認されているにすぎないものであるとして、入会権は不存在であると判断した。一方、控訴審ではこの集団的管理の事実を根拠に、入会権は解体せず存続しているものと判断した。控訴審判決では、「使用収益に対して集団の共同体的規制（入会的規制、団体的規制）が全く失われれば、入会権としては解体または消滅し、その使用収益者間の権利

関係は、純然たる民法上の共有関係に転化する。」と判示しているが、集団的管理が存続する限り、入会権は解体・消滅しないという判断を示した。要するに、本件各土地の持分権者が必ずしも集落居住者でなくなっていることは転出失権の原則に抵触し、入会権の解体過程（共同体的規制の弛緩）を意味するものであるが、集団的管理（総有的支配）の事実がある限り、入会権は解体しないのである。入会権の解体（通常の共有権への変質）と解体過程は異なるのである¹⁸。

その後、被告業者及び被告住民ら（被控訴人・上告人）は控訴審判決を不服として、2014年11月5日に最高裁に上告（上告提起事件）したが、2015年6月30日、最高裁は上告人らの上告を「理由がない」として、棄却する決定を下した。よって、本集落住民（入会権者）らの「共有の性質を有する入会権（民法263条）」の存在を認めた控訴審判決が確定するに至った¹⁹。

(2) 土地所有権移転登記抹消登記手続等請求訴訟²⁰

2001年11月、住民22人（漁民12人、非漁民10人）が字葉山を対象として業者と業者へ譲渡した登記名義人2人（A、B、各2分の1の共有名義）を相手に「売買の無効、妨害の排除、所有権移転登記の抹消」（以下「甲事件」という）を、さらに翌2002年4月には、原告に非漁民1人が加わり、業者と譲渡した登記名義人2人（C、D、各2分の1の共有名義）を相手に字蟹泊小屋及び字八重石を対象に「所有権移転登記の抹消」（以下「乙事件」という）を、訴え提起した。甲乙両事件では、業者や登記名義人を相手に鹿児島地裁に提訴されたが、2002年9月に入会権確認訴訟が提起されると同時に、甲事件では売買無効の請求を一売買は既に過去の行為であるとして一取り下げ、両事件は併合審理となった。また、この両事件で原告住民らが登記名義人（被告住民）4人に対して訴えを取り下げたため、両事件の被告は業者のみとなった。原告らが登記名義人に対し訴えを取り下げた理由は、本件各土地の3分の2の所有が登記上第三者たる業者に渡っており、なお業者は本件各土地を不法占有し原告らの往来等を妨害しているが、登記名義人4人には妨害している事実はないというものである。

2005年4月12日、甲乙両事件判決では原告の請求が棄却となった。妨害の排除請求については「侵害態様は通行にとどまり・・・＜中略＞・・・採石工事がいまだ社会通念上受忍要請される範囲といえ、原告らは、その差し止めを求めることができないというべきである。」と判示され、所有権移転登記の抹消請求については「原告らが有する使用収益を根拠としては、被告に対する各持分権移転登記の各抹消登記手続きを請求することはできないというべきである。」と判示された。

原告住民らは業者による字葉山での往来妨害等の事実につき、「侵害態様は通行にとどまり・・・」と判断されたが、原告らは被害が軽微ではないと主張して、第一審判決を不服として、3字4筆の全域を対象に福岡高裁宮崎支部に原判決の取り消し・差し戻しを求めて控訴した（平成17年（ネ）第118号妨害排除等請求控訴事件）。しかし、「所有権移転登記抹消登記」については、「業者に対し対外的に、土地売却賛成派住民が反対派住民と一緒に原告として訴訟参加することはありえないため敗訴もやむなし」とし、当事者適格がない

ことを認め控訴を見送った。また将来、仮に良好な開発につき土地売却の事態が生じた場合、開発賛成派住民と反対派住民の全員が売却に同意することを要するが、その時点で彼らが一緒になって所有権の移転登記（登記名義の変更）を第三者たる被告業者に請求すればよいという結論にもよる。そして、わが国では登記に公信力がなく、入会権の第三者への対抗要件は登記とは関係なく支配の事実であり、この時点で原告らは入会権確認訴訟に重点を置くという方針であった。

その後、2006年2月、上記控訴事件について、控訴人らは「第一審以上の妨害の事実についての立証が困難である」という理由により、控訴を取り下げた。よって、この時点での控訴事件は、前述の入会権確認訴訟のみとなった。

三 共有持分移転登記抹消登記手続等請求事件

(一) 訴訟の概要²¹

入会権確認訴訟で原告住民らは勝訴したが、一土地面積の約三分の二の登記名義を第三者たる業者が有するという一登記問題を残したままである。しかしながら、この登記問題は解決すべき重要な課題である。よって、原告住民らは入会権確認訴訟での勝訴判決を受け、2016年8月29日、業者と被告住民に対して、共有持分移転登記抹消登記手続についての訴えを鹿児島地裁に提起するに至った。すなわち、原告住民24名が、①被告業者に対して、共有持分移転登記の抹消登記手続を、②被告登記名義人ら（被告住民4名）に対して、本件各土地につき、現入会集団の長への共有持分移転登記手続を、③被告住民ら（36名）に対して、移転登記手続を承諾することを、それぞれ請求することになった。

(二) 第一審判決

本件訴訟の主な争点は以下のとおりである（判決書4頁を要約）。

(1) 被告業者に対する抹消登記請求について

- ア 抹消登記請求に対する当事者適格の有無（本案前）
- イ 抹消登記について17年判決の既判力が及ぶか
- ウ 本件売買契約は有効か否か
- エ 原告らの抹消登記請求権の有無

(2) 登記名義人（被告住民4人）に対する移転登記請求及び被告住民らに対する承諾請求権について

原告らの移転登記請求権の有無等

2018年1月16日、鹿児島地裁第一審判決で原告らの請求が棄却された。

鹿児島地裁の判断は、以下のとおりである（同7頁～11頁を要約）。

(1) 被告業者に対する抹消登記請求について

- ① 抹消登記請求に係る当事者適格の有無（争点（1）ア）について
原告らは、抹消登記請求に係る当事者適格を有する。

② 原告らの抹消登記請求権の有無（争点（1）エ）について

本件入会権自体に基づく妨害排除請求としての本件各土地の抹消登記請求に対して入会権そのものの管理処分に関する事項であって、構成員各自において行うことはできないものと解される。

使用収益権に基づく妨害排除請求に対して

使用収益権の行使自体が本件各登記の存在により具体的に妨害され又はそのおそれがあることを認めるに足りる証拠はない。

壅泊小組合と入会集団が同一であるか否か

小組合と本件入会集団が同一であることを認めるに足りる証拠はなく、本件入会集団において小組合の代表者が当然に本件入会集団代表者になる旨の規約若しくは慣習又はこれらの所定の手続若しくは構成員全員一致による決議等が存在することを認めるに足りる証拠もなく、その他本件全証拠によっても、小組合長が本件入会集団代表者の地位にあると認めることはできない。

(2) 原告らの移転登記請求権の有無等（争点(2)について）

小組合長（原告内の一人）が本件入会集団の代表者であると認めることはできないし、本件入会集団において、入会地（本件各土地）の登記名義を代表者個人の名義とする旨や当該登記名義を確保するための登記請求等の権限を代表者個人に付与する旨の規約等が存在すると認めることもできない。

(三) 私見

(1) 当事者適格について

鹿兒島地裁は、「本件訴えにおいて原告らは、原告ら各自が、保存行為として本件入会権自体に基づき、あるいは本件入会権の内容たる使用収益権に基づき、被告タストーンに対する本件各登記の抹消登記請求権を有する旨主張しており、そうである以上、原告らは、抹消登記請求に係る当事者適格を有するというべきである。」²²と、原告らの当事者適格を認めた。使用収益権に基づく妨害排除請求をなす場合には、その権利についての当事者適格は、当該構成員自身に認められるものであるから、他の構成員を原告とする必要はないと解されたものである。この点については至当な判断といえよう。

(2) 妨害排除請求について

本判決での問題点は、財産を保管してその経済上の用途に適させる管理行為と財産の現状を変更する処分行為が「管理処分」と一括りにされていることである。入会権の管理行為と処分行為は別個の行為であり²³、権利者全員の同意による処分行為（共有物の変更、民法251条）、権利者の過半数で決めることができる管理行為（同法252条本文）そして管理行為の中で権利者が単独でも請求できる財産の現状を維持する保存行為（同法252条但書）が明確に区分されねばならぬといえよう。

中尾英俊博士は妨害排除請求について、「入会地についていえば、第三者あるいは集団構

成員による無断の車輛機器類の乗入れや搬入、不法投棄、無断の伐採や地盤の改廃等の行為の中止の請求、これらのおそれのある行為の予防等であって、これらの行為は、各入会権者が単独でもすることができる²⁴と指摘する。この中尾説を支持したい。現在、葉山港周辺は、業者による無断の車輛機器類の乗入れや搬入、不法投棄、無断の伐採等が見られるが、これは原告らが財産（入会地）の現状維持をできない状況であり、漁師が単独で行う漁撈行為（漁網干し等）が妨害され権利者への侵害行為であり、権利者が単独でも請求せねばならぬ給付請求である。

本判決は、最高裁昭和57（1980）年7月1日判決²⁵の妨害排除についての「かかる妨害排除請求権の訴訟上の主張、行使は、入会権そのものの管理処分に関する事項であって・・・」を援用したものであるが、入会地等共同所有財産に対する妨害排除請求は保存行為に該当するが、それを管理処分に関する事項というのは明らかに誤りであるといえよう。この最高裁判決はあまりにも大雑把すぎる悪しき判例といわざるを得ない。

本判決では、使用収益権の行使自体が本件各登記の存在により具体的に妨害され又はそのおそれがあることを認めるに足りる証拠はない²⁶と判断している。しかし、字葉山と字蛭泊小屋間は馬毛島1号線でつながれているが、一馬毛島1号線～3号線は西之表市道として認定されている²⁷にもかかわらず一地盤が業者所有となっているため、原告らの往來を業者職員が阻止するなど、妨害の事実が具体的に存在している。このことによって、葉山神社への参拝もできない状況にある²⁸。



2003年3月、馬毛島一号線、業者によって設けられたゲート（筆者撮影）

（3）塗泊小組合と入会集団が同一であるか否か

入会集団の代表が小組合長でないならば、入会集団の代表は一体誰なのか、本判決はそのことに対し何ら言及していない。2001年5月、本件各土地の処分問題についての話し合いで、1980年当時の小組合員約60名（元小組合員やその子らを含む）²⁹に、集会参加への呼びかけを行い、集会を取り仕切ったのは小組合であった。なお、葉山港周辺の各土地について清掃や境界画定等の管理を行ってきたのも小組合である。そして、入会権者には、小組合の構成員のみならず、小組合が権利者と認めた者をも含んでいる。その小組合によって認められた者とは、元小組合員及びその子らで在村している者である。

第二次入会権確認訴訟控訴審判決で「本件入会集団が昭和30年代頃に有していた本件共有入会権は、現在も存続しているというべき・・・」と判示されているが、ここで1955年代の入会集団とは小組合である。この入会集団＝小組合が現在も存続していると解するのが自然

であろう。

したがって、小組合こそが入会地の管理団体であり、小組合長が入会集団の代表といえるのではなからうか。不実記載の登記を正し、第三者への対抗要件を集団内に留めるためにも小組合長への登記名義の移転登記は必要である。要するに、登記には公信用はないが推定力があり、登記上の名義人は一応権利があるものと推定されるからである。

(4) 前訴17年判決の既判力、売買が有効か否か（争点（1）イ、ウについて）

本判決では、「争点（1）イ及びウについては判断するまでもなく、原告らの被告タストンに対する本件各登記の請求は理由がない。」として、抹消登記について17年判決の既判力が及ぶか、本件売買契約は有効か否か、について言及を避けているが、これらの問題につき裁判官は、前訴17年判決の既判力が及び、かつ本件土地売買契約を有効と解しているのである。要するに、「判断するまでもなく・・・」というが、判断せねばならぬ問題ではなからうか。なぜならば、前訴17年判決では、入会集団権（入会個人権すなわち持分権の総和）³⁰に基づく抹消登記について判断されていないから、原告らが主張するように、既判力は本件には及ばないという解釈も成り立つ。また、第二次入会権確認訴訟の控訴審判決では、「総有に属する土地について、構成員の総有権そのものを失わせてしまうような処分行為は、本来、構成員全員の特別な合意がなければならないというべきである」³¹と判示していることから、本件各土地売買の無効を前提として、入会権の確認がなされたものといえる。

(四) 控訴

2018年1月29日、原告らは第一審判決を不服とし、原審破棄・控訴人の請求認容を求めて控訴し、福岡高裁宮崎支部にて現在係属中である（平成30年（ネ）第26号事件）。

控訴理由は、「無権利者からの不実の登記を維持すべきとの主張を許容する原審の判断は明らかに不当であり、そのような主張を認める合理的な理由は何一つ見当たらない」³²というものである。続いて、原告（控訴人）らは、「実体と異なる無効な登記は、所有者のために即刻抹消されるべきである」、「不実の登記を放置することにより、入会権または入会集団の個別的権利を著しく害することは、現在の日本における不動産登記の重要な役割に鑑みても一目瞭然である」と主張する。要するに、不実の登記が抹消されなければ、不実の登記のために生じる様々な権利関係に関する紛争を未然に防止することができないことを懸念するものである。

四 今後の課題

本件入会権確認訴訟は、入会権の基本原則である全員一致の原則と本案前において固有必要的共同訴訟が際立った事件である。しかしながら、一部の権利者によって不当に第三者に売却された共同所有地（入会地）を取り戻すには、権利者全員でなければ取り戻せないという不合理を孕むものである。

なお、前訴において、業者による妨害の事実や住民らの利用の事実が大きい言葉山につき

甲事件が最初に訴え提起され、次いで住民らの立ち入りが少ない字蛸泊小屋及び字八重石につき乙事件が順次訴え提起されたが、両事件で最初に原告らが登記名義人と業者のみを被告としたことは、原告住民らが浦共同体の分裂・崩壊を案じ入会権者全員を訴訟に巻き込みたくないという意思の表れである³³。しかし、その後、提起された入会権確認訴訟において、固有の必要共同訴訟に基づき権利者全員が原告か被告のいずれかに分かれて訴訟参加する結果となった。共同体の分裂・崩壊の防止という点から、入会訴訟を巡る共同訴訟論は類似必要共同訴訟の適用や参加命令制度（一部の者が訴えの提起を拒むときには、原告側が適法に提訴することができなくなるために、裁判所から、その一部の者に対する参加命令を得て、当該命令が拒絶されたときは、その余の者だけで訴えを適法に提起することができるという制度）³⁴の導入の可否等をも踏まえて、更に検討されるべき問題である。また、憲法32条（裁判を受ける権利）との関係からも、入会権確認訴訟が果して固有の必要共同訴訟論に拠るべきことが妥当か否か検討されるべきであろう。

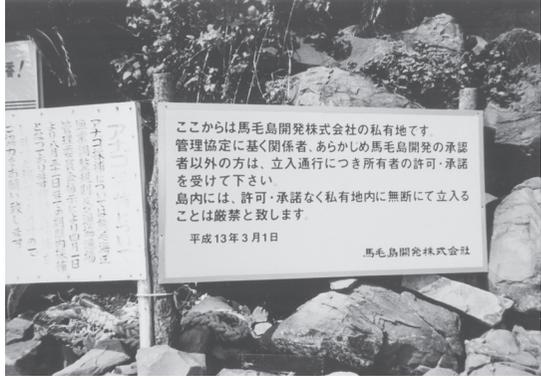
そして、入会権確認訴訟における原告らの勝訴によって、本件入会地問題がすべて法的に解決したわけではない。未だ登記上に所有名義人として業者が残っており、登記の過信を根拠に業者による不法占有や往来妨害等の継続的侵害行為が行われており、よって共有持分移転登記抹消登記手続等の訴訟を更に提起せねばならなかった。つまり、業者による往来妨害の事実、上陸時に業者職員が付き纏うなどの嫌がらせ、西之表市道への立ち入り禁止の嫌がらせ等、が原告住民らに対してなぜあるのか。これらの妨害を排除しない限り、入会地の有効な利用ができない現状である。前訴甲事件判決では、被告業者が登記名義を根拠に不法占有していることについては何ら触れておらず、重要な事実を見落としているのである。

我が国の登記制度には公信力がない（真実の所有者と所有権の登記名義人が必ずしも一致しない）³⁵にもかかわらず、浦持地について登記名義人（業者）は登記名義を根拠に本件各土地が自分の物と過信し、不法占有の専横が野放しにされている現状である。被告業者は登記名義人ではあるが、本件入会権確認訴訟で業者の敗訴判決は確定しており、真の所有権者ではないのである。また、本件訴訟は、不動産登記法（3条）に入会権の規定がなく入会権を登記できないことにも起因する訴訟である。我が国の登記制度（公信力の問題等）の改革は困難ではあるが、改革されねばならぬ問題である。現在、入会権の登記の処理として、「委任の終了」³⁶という方法が認められており、この適用は登記名義人の専横を防止し、入会権であることを公示する一助となる方策として入会権法学者に期待されているもので、このことを支持したい。委任の終了を原因として旧代表者から新代表者へ移転登記する場合、新代表者選出の決議を表す書面を登記原因証明情報として提出することにより、新しく登記名義人となる者の授権が明らかになり、このことは紛争防止にも大いに役立つものといえよう。登記に入会権の権利関係を反映させるようより一層努力することが今後は大きな課題である。

不実の所有権が残存しておれば、入会地の所有権の帰属主体について紛争が生じる恐れがあるのである。つまり、今後も不実の登記を信頼した第三者との間で法的紛争を生じうる蓋

然性は顕著であるといえよう。したがって、控訴人らが「権利を公示することにより不動産取引の安全を図るという登記制度の趣旨に著しく反する」³⁷と主張しているのは至当といえよう。

土地売却の分配金を受け取った者の中には、原告として訴訟参加している者が数名見受けられる。この事実は、被告業者との仲立をした浦の代表らによる説明が権利者たる住民に対し十分なされないまま、権利者が持分譲渡の対価として金員を受け取ったものと考えられる。今後は、紛争の再発防止のためにも熟議の上ウラの慣習を見直し、また小組合と地権者の会との齟齬及び相互関係をもより一層明らかにし、入会権者は原・被告が歩み寄って、環境保全を盛り込んだ明瞭な規約の成文化を図るべきであろう。



2001年10月、業者が字葉山に設置した看板
(筆者撮影)

結び

馬毛島を巡る一連の入会権訴訟を見るかぎり、担当裁判官のおおかたに、入会権についての基礎的知識が著しく欠如していることが窺われる。そこで、大塚久雄教授の論考に注目したい。同教授は、経済史の研究に際して、次のように述べている。「基礎的諸概念や理論に関する一定の、またできる限り正確な予備知識なしに、いきなり錯雑をきわめた史実の森へ分け入ろうとすることは、おそらく灯火なしに暗夜の道を行こうとするほど困難であり、場合によっては不可能とさえなるであろう」³⁸。裁判官は入会裁判において、正確・妥当な判断を下すためには、同教授が経済史研究で指摘しているように、基礎的諸概念および理論に関する一定の、またできるだけ正確な知識があらかじめ必要であると同様、裁判官は入会権についての基礎的知識が必要といえよう。そうでなければ、入会権者が権利保護を司法に求めても、あるべきはずの権利が逆に司法によって剥奪されるということにもなりかねないのである。裁判官をはじめとして法曹人は「入会権とは何ぞや」ということを民法制定時の原点に立ち戻って、入会権を基礎から捉え直す必要がある。

また、本件各土地を含めた馬毛島全体について、米軍基地の訓練施設用地として検討している防衛省と業者との間で、所有権譲渡、ないしは借地権設定などにつき交渉することが合意されており、そのことによって熊毛地域は馬毛島を巡って、原告らが指摘するように、登記名義人たる第三者（業者）によって、本件入会地も含めて防衛省への売却等される危険性が切迫している現状にある³⁹。島の漁業基地を大きく破壊すると予測される社会問題を抱えているが、今こそ、浦持入会権を盾として、原告住民らは島の自然を保全するときであろう。それから、長期に亘る入会権訴訟において、小組合員は2001年の提訴当時30余名であったの

が、死亡や脱漁業によって2018年現在では約20名に減少したり、また当事者の死亡による訴訟承継が多々見受けられる。しかし、原告住民らが馬毛島の漁業基地を守るために、環境保全を強く認識するようになったのは事実である。したがって今後は、入会権研究において従来の村落法研究の延長から環境保全の権利根拠としての入会権研究へと視点を変えたより一層の研究も重視されるべきであろう。

2018年6月1日脱稿

注

- ¹ 馬毛島のトビウオ漁盛時の記録として、下野敏見「馬毛島のくらしと記録」『マゲの島から吹く風』（馬毛島を守る鹿児島会の会、2002年）26～33頁、同『種子島の民俗Ⅰ』（法政大学出版局、1982年）160～235頁、坂中睦男「想い出の馬毛島」『壺泊浦を研究する会報1』（壺泊浦を研究する会、2011年）、等参照。
- ² 朝井志歩「馬毛島でのFCLP施設建設問題における騒音予測図と被害認識」『愛媛大学法文学部論集人文科学編』第38号（2015年）113～140頁、2018年1月17日付南日本新聞記事「馬毛島登記鹿地裁判決・漁業者の請求棄却」、2017年9月20日付同新聞記事「馬毛島復旧県に求め提訴」、等参照。
- ³ 牧洋一郎「第14章 最高裁でやり直しを命ぜられた裁判」『コモンズ訴訟と環境保全』（中尾英俊・江渕武彦編、法律文化社、2015年）231～252頁、同「第二次馬毛島入会権確認訴訟判決の検討」『地域研究』第16号（沖縄大学地域研究所、2015年）207～220頁、野村泰弘「入会権の確認を求め訴えは固有の共同訴訟であり、たとえ非同調者を被告として加えたとしても不適法な訴えであるとして却下された事例」『総合政策論叢』第10号（島根県立大学総合政策学会、2005年）91～107頁、矢野達雄「入会権確認訴訟における最近の動向」『修道法学』第36巻第1号（広島修道大学、2013年）53～91頁、等参照。
- ⁴ 鹿児島地裁平成30（2018）年1月16日判決（判例集等未登載）。
- ⁵ 川崎晃稔「種子島の漁撈習俗と飛魚漁」『隼人世界の島々』（小学館、1990年）347～377頁、高谷紀夫「薩南諸島の社会史」『隼人世界の島々』（小学館、1990年）309～346頁、等参照。
- ⁶ 牧洋一郎「琉球弧の島々—その文化と産業」『現代沖縄農業の方向性序論』（沖縄大学地域研究所南西諸島における自然経営班、2017年）133～136頁、『平成26年度熊毛地域の概況』（鹿児島県熊毛支庁刊、2015年）1～46頁、『馬毛島活用に係る報告書・概要版』（西之表市、2017年）2頁、等参照。
- ⁷ 本集落の入会慣行について詳しくは、牧洋一郎「地域開発と入会紛争」『都市問題』第102巻第6号（東京市政調査会、2011年）126～128頁、同「開発と地域住民」『地域総合研究』第37巻第2号（鹿児島国際大学附置地域総合研究所、2010年）62～64頁、同・前掲注3）「第14章 最高裁でやり直しを命ぜられた裁判」235～236頁、等参照。
- ⁸ 所有形態別には、塩屋集落所有の塩屋牧、種子島家所有の御牧、個人所有の私牧、集落所有の

- 共同牧に分けられ、動物別の分類では、馬牧、牛牧、牛馬混合牧に分けられる。種子島のマキ制度について詳しくは、大山彦一『南西諸島の家族制度の研究』（関書院、1960年）15～203頁、森田清美『牧崩壊過程に於ける入会の研究』（私家版、1974年）、牧洋一郎「種子島の入会とマキ制度の研究」『法學政治學論究』第12号（法学政治学論究刊行会、1992年）47～51頁、等参照。
- ⁹ 宝暦年間（1760年頃）には、漁業は浦（村落）単位で行われ且つ領主より総ての漁業の権利は浦に与えられ、その浦はそれぞれに掟（取り決め）を定め、漁業に携わろうとすれば必ず浦に所属し、浦人として認められなければならなかった。当時は、ベンザシ（弁指、弁済使）、ムラギミ（村君、村吟味）及びウラガシラ（浦頭）といった浦役（管理機関、各浦によって呼称が異なる）を中心に浦総出の漁撈活動が行われていた。種子島のウラ制度について詳しくは、川崎晃稔「くらしと産業」『種子島～自然と文化～』（南國出版、1984年）50～57頁、同・前掲注5）347～377頁、高谷・前掲注5）309～346頁、等参照。
- ¹⁰ 1993年に、種子島の西之表市漁協、中種子町漁協及び南種子漁協3漁協のうち、西之表市漁協と中種子町漁協が合併して種子島漁協となる。
- ¹¹ 大山博士の研究によれば、「ウラは独占的漁場であるが、此にウラのカブがあることあたかもマキにカブがあるごとし」とあるが、ウラの株の継承がマキの株の継承と相似しており、その変革の過程が相通じているとのことである。大山・前掲注8）115頁。
- ¹² 中種子地区（旧中種子町漁協）では、漁協組合員の資格を得るのに小組合への加入という制約はない（原告住民談）。
- ¹³ 漁村を全般的に支配する社会規範（「地縁の原理」「血縁の原理」「年齢の原理」）について、山岡栄市『漁村社会学の研究』（東京大明堂、1965年）135～151頁参照。山岡博士は、「漁村の習俗やモラルを形成する基本原理は、ゲマインシャフト形成の原理としての血縁・地縁およびそれらと結びつくゲマインシャフトリッヒな精神の原理である」（136頁）と述べ、漁村においてそれらの原理が農村や都市に比べて卓越しているという事実の分析を論究している。
- ¹⁴ 牧・前掲注3）「第14章 最高裁でやり直しを命ぜられた裁判」236～238頁参照。
- ¹⁵ 牧・前掲注3）「第14章 最高裁でやり直しを命ぜられた裁判」239頁参照。
- ¹⁶ 最高裁平成20（2008）年7月17日判決民集62巻7号90頁。
- ¹⁷ 鹿児島地裁平成23（2011）年6月15日判決（判例集等未登載）。
- ¹⁸ 牧・前掲注3）「第二次馬毛島入会権確認訴訟判決の検討」216頁参照。
- ¹⁹ 福岡高裁宮崎支部平成26（2014）年10月22日判決（判例集等未登載）、最高裁（オ）第495号事件平成27（2015）年6月30日決定、等参照。ここで、原告勝訴の要因として考えられることは、次の通りである。被告ら訴訟代理人の入会権についての無理解、上告手続きに不手際が多々見受けられた。つまり、上告提起事件（民訴法312条、憲法解釈の誤り）のみを提起し、上告受理申立事件（同法318条、判例解釈の誤り）については提起しなかった。また、上告状に、上告理由を追って提出すると記載しながら、その提出がなされなかった。そして、被告住民らは係争中に、会合という形などで「入会権の不存在」についての検討などを行うことは殆どなかった

が、他方、原告らは、10数年に亘って小組合議事録などにつき詳細な資料検討を行い、検討の上、書証として提出していた。なお、筆者が控訴人代理人の故中尾英俊弁護士から直接聞いた話であるが、陪席裁判官の一人が口頭弁論終結時に、「私は、中尾先生の入会権を勉強しています。」と話したという。今までに、入会理論（中尾説）を詳細に勉強した裁判官が殆ど見当たらず、この裁判官の発言に期待が持て、勝訴の有利な要因であったと考えられる。

²⁰ 鹿児島地裁平成17（2005）年4月12日判決（判例集等未登載）甲乙事件判決書参照。

²¹ 前掲注4）の判決書参照。

²² 前掲注4）の判決書8頁。

²³ 野村泰弘「上関原発共有入会地最高裁判決について」『島大法学』第52巻1号（島根大学、2008年）43～44頁、最高裁平成20（2008）年4月14日判決判時2007号58頁参照。

²⁴ 中尾英俊『入会権—その本質と現代的課題』（勁草書房、2009年）214頁。

²⁵ 民集36巻6号891頁。

²⁶ 前掲注4）の判決書9頁参照。

²⁷ 西之表市道・馬毛島1～3号線については、平成16（2004）年7月21日付西之表市行政文書全部開示決定通知書（西建第120号）参照。

²⁸ 前訴甲事件で、原告らは、「幅4メートルの木製ゲートを設け本件土地の出口を塞ぎ、原告らの往来を禁止している」（甲第25号証、「平成15（2003）年8月15日証拠の申出」）と主張しているが、現在も業者職員が原告らの上陸時には駆けつけ、口頭で往来禁止を促すなどの妨害行為が続いており、本件にても、原告らはこのような妨害の事実を主張すべきであった。

²⁹ 小組合作成の覚書（「小組合総会決議事項 昭和55（1980）年8月10日」）掲載による構成員。

³⁰ 「入会集団権と個人権」について詳しくは、江渕武彦「第17章 総括」『コモンズ訴訟と環境保全』（中尾英俊・江渕武彦編、法律文化社、2015年）298～309頁参照。

³¹ 福岡高裁宮崎支部平成26（2014）年10月22日判決（判例集等未登載）の判決書8～9頁参照。

³² 2018年3月20日付控訴理由書2頁。

³³ 訴状作成の段階で、原告住民と訴訟代理人とで、どのような請求を行うかが、話し合われた（筆者も同席）が、結論として共同体の分裂を極力避けようという方針であった。

³⁴ 参加命令によって一部の者に当事者適格を認めることが、提訴拒絶者の実体法上の管理処分権とどのような関係に立つかが、必ずしも明らかでなかったため、各界意見でも参加命令立法化の賛成意見が多かったにもかかわらず、立法化されなかったとされる。伊藤眞『民事訴訟法』（有斐閣、1998年）559頁、野村・前掲注3）102頁、牧洋一郎「入会権の現在論序説」『Law & Practice』第6号（早稲田大学大学院法務研究科臨床法学研究会、2012年）162頁、等参照。

³⁵ 中尾英俊『入会林野の法律問題・新版』（勁草書房、1984年）74～86頁、同『入会権の判例総合解説』（信山社、2007年）153～175頁、等参照。

³⁶ 江渕武彦「委任の終了と不動産登記法改正」『島大法学』第51巻1号（島根大学、2007年）1～64頁、同「登記原因としての委任の終了再論(1)」『九州共立大学経済学部紀要』（2002年）第87号1～17頁、

同「登記原因としての委任の終了再論(2)」『同紀要』(同年)第88号1～18頁、等参照。

³⁷ 前掲注32)の控訴理由書2頁。

³⁸ 大塚久雄『共同体の基礎理論』(岩波書店、1970年)10頁。

³⁹ 2017年3月22日付南日本新聞記事「訓練移転予定通り検討」、同年3月31日付読売新聞記事「馬毛島買収に40億円台」、同年5月18日付南日本新聞記事「揺れる馬毛島・国との意見交換首長ら方針確認」、2018年2月17日付同新聞記事「馬毛島対策協が解散」、等参照。

沖縄の米軍基地と集落の土地コモンズ

小川 竹 一*

U.S. Army Bases and Commons in Yomitan village Okinawa prefecture

OGAWA Takekazu

要 旨

沖縄県読谷村の集落（字）は、強い共同性を有し、高い自治能力を有している。沖縄戦と米軍統治下の基地接収により、集落の壊滅の危機に面した。各集落は、僅かに返還された土地で、集落の再建を行っていった。この集落の再建を可能にしたのは、歴史的に形成されてきた集落の共同性である。集落領域の土地は、集落の共同資源（コモンズ）として存在してきた。さらに、米軍から解放された土地を分け合って集落を再建したこと、村と集落とが、土地の返還を求めて団結してきた。基地接収された土地を回復されるべきコモンズとして認識してきた。また、集落が得る高額の軍用地料が住民の行事、福利に用いられていることも、コモンズの側面として捉えられる。米軍から返還され、国から払下げをうけ村有地となった読谷補助飛行場跡地の利用は、関係集落ごとに作られた農業生産法人が利用主体となった上で、法人の所有権取得が計画されている。この事業が集落再生の萌芽となるのかを検討する。

キーワード：沖縄米軍基地返還、集落再生、読谷補助飛行場跡地利用、入会地と軍用地料
シマ（字）共同性

1. はじめに

沖縄戦は、読谷村住民に多くの死傷者を生み、戦後は、集落住民からの土地収奪がもたらされた。沖縄戦を経て米軍統治下に形成された米軍基地は、住民の土地を奪って作られたものであった。多くの地域の土地収奪は、集落をまるごと壊滅させ、農地や山林の大半を奪うものであった。集落にとって、土地と人が基本的な要素であったが、この二つを失った集落は、存続の危機に見舞われた。

住民は、集落の存続の危機に対して、住民組織を復活させ、集落の再建を図ってきた。集

* 沖縄大学地域研究所特別研究員・愛媛大学名誉教授

落の再建ができて、多くの集落では、いまだ、米軍基地との「共存」を強いられている。この状態から、地縁的共同性を本質とする集落再生を図るためには、集落の基本的な共同資源である土地の返還を望み続けることが不可欠である。

将来に向けて、集落の再生を図るためには、現在の集落の在り方は、かつての集落構造とは異なっていることを踏まえなければならない。農村地帯から、都市近郊地帯へと変貌し、集落は、戦争前の農業集落から、第3次産業従事者主体の集落へと変化が生じたりしている。集落の居住者も、新住民との混住化が進んでいる。

集落の再生は、地付きの旧住民だけではなく、地域に根付いた新住民も含めて、集落の共同性を復活することが必要であろう。集落の共同資源であった土地を返還されることで、共同性は再生できるのであろうか。かつての共同性は、血縁と伝統的な地縁的紐帯を基礎にしたものであるが、土地を回復したうえで、新たな地縁的紐帯を作る共同性の再組織化が求められる。

この問題を、読谷村の読谷補助飛行場跡地利用事例をもとに検討する。

2. 集落と土地コモンズ

2-1 集落の持続性と土地コモンズ

琉球王国以来、多くの集落の名称や領域に、ほとんど変更がなく、存続している^(注1)。このことは、住民生活が集落を単位として営まれ、集落住民が、共同体として、時には、外来者も受け入れながら、共同体を維持してきたことを示している。集落領域内にある土地が、個別の所有である場合でも共同地である場合とを含めて、そのあり方が、集落住民全体の利害に関わるものであったことにより集落領域が維持されたのであろう。

集落住民が直接的あるいは間接的に管理に関与し、利益関係を有する集落の土地領域を集落の共同資源である土地コモンズとして捉える。コモンズは、共有地として捉えるのが狭義の意義であるが、本稿では、集落共同体の存続にかかわる土地として捉える。各世帯所有する宅地、農地、集落の共有地である墓地、拝所、林野のほか、市町村有地上の林野入会地などがある。

2-2 沖縄の土地制度

沖縄の集落の土地利用システムの基礎にあったのは、琉球王国以来の土地制度であった。集落の耕地は、農民間での土地割替を行う、地割制度が行われ、耕地の利用管理権原は集落に帰属していた。山林が多い山原地域では、「杣山」制度により王府に属する山林を地元集落が管理責任を負い、林産物の収益権を持っていた。

琉球王国が日本に併合された後も、しばらくは、これまでの制度が維持する「旧慣温存」策がとられた。

1920年沖縄県土地整理事業によって、土地割替が廃止され、私有地となった。「杣山」は官有地に編入されたが、後に集落は、住民が資金を集めて、払下げを受け、曲折を経て「杣山」

の権利を回復し、の地盤所有の入会権（民法263条）を得た。その後、部落有野統一事業により、町村有地に所有権移転がなされたが、地役の入会権（民法294条）は保持した。

戦前の金武区の事例では、山林の利用について、集落により、入山の期間、薪の伐採量の制限のほか、払い戻しの費用積み立てのための「山銭」の徴収が行われた。また、林産物を「共同店」でまとめて、山原船で那覇に出荷するに際して、「林産物税」が徴収され、集落運営に充てられた。

沖縄の集落では、零細な耕作規模の農民層が主で、戦前の移民・出稼ぎ等による離農による農地移動も、主として、親族間の「預け預かり」という貸借関係により、集落外の者に農地が流出することがなかった。農地の相続は、近年まで、位牌継承慣行の影響により、男系の長子相続を優先して行われる事例が多かった^(注2)。

国の部落有林野統一政策で、集落が払下げを受けた入会地が、市町村に所有権が移転した。この入会地が、米軍演習場などに使われている。統一時に、林産物収益を町村と集落とで分収する協定が、今日の軍用地料配分の根拠になっている。

2-3 土地収奪と共同資源の意義の転化

集落にとって、基地接収は、集落の土地が欠くことのできない土地コモンズであり、取り戻さなければならないものであることを強く認識させた。土地収奪に対して、集落の団結により対処してきている経験である。沖縄戦により、集落が壊滅的被害を受け、米軍の土地収奪が、集落ぐるみであり、集落住民が同じ被害を被り、共同して生活の再建に立ち向かわなければならなかったことは、集落領域の土地が集落全員の利害にかかわるものであることを認識させたのであった。

ただ、「復帰後」に軍用地料が6倍に引き上げられ、山林利用がなされなくなり、入会地等からの軍用地料が相当に高額なものであったため、軍用地料を生み出す入会地が、貴重な共同資源として認識された。

このことが、集落秩序に大きな影響を与えた。集落の中で、新旧住民を含む自治会と入会権者資格を持つ旧住民集団を分化させ、軍用地料の恩恵を旧住民に限ろうとした。集落の新たな共同性の形成を妨げる要因となる。

3. 集落土地回復と共同体の再生

沖縄の集落は、「シマ」と称され、住民の生産と生活全般を含めて、人々の生存の拠り所であった。山内健治によれば「その地理上の範囲は行政単位の字とほぼ重複するが、その意味内容は多義的で、より空間的な広がりをもっている。シマには集落の屋敷、井戸、道路、耕作地、森林、洞窟等の他、代々の祖先が帰属してきた墓地、集落の発祥伝承に関わる草分け屋をはじめ、シマを守護してきた多様なウタキ（御嶽）等が含意された共同体概念である。」^(注3)

集落の土地は、生産、生活、信仰の場として、意義を持ち、全体として、共同体の基礎的要素をなしている。土地の法的所有形態の違いに関わらず集落領域にあった土地は、集落が

直接的、間接的に管理してきた共同資源ということが出来る。集落の土地が基地に接收されたため、生産・生活空間を失った住民が、共同資源の喪失に対して、様々な対応を取り、共同資源の回復、そして共同体の再生を図ってきた^(注4)。

米軍統治下では、接收された土地の返還を求めることは困難であったが、島ぐるみ土地闘争とされる、1956年の大衆的運動では、米軍による半恒久的な権利設定を阻止し、賃借形式による使用権設定に変更させ、少額でも賃料支払いを実現させた。だが米軍統治下では、基地返還、土地の回復は、限られていた。読谷村では、村面積に占める基地割合は、1945年米軍侵攻後には、98%、日米講和条約発効後の1952年は、約88%、日本への施政権返還後の1972年では、約73%であった。

米軍の土地接收に対する抵抗や、軍用地料取得、返還要求、そして跡地利用の過程が集落の共同性の回復、再生のプロセスとして捉えなければならない。

集落を主体とした、集落の共同性の回復、再生について、主として読谷村の事例を参照しながら論じる。読谷村では、わずかに返還された土地で、住居を建て直し、行事や信仰の復活を行ってきた。農地という基本的生存手段を失ったまま集落の再建がなされた。集落共同体の再生のためには、土地の全面的な回復が必要になる。集落の共同性は、共同資源たる土地に基づく生産活動が支えていた。今日では、戦前の農業による共同性をそのまま回復することができないが、共同資源たる土地の在り方を自律的に決定できる地位を回復しなければ、共同体の再生は不可能であろう。

集落は、基地の建設や返還の意思決定に行政主体として制度的に関与する地位を持たない。住民が少しでも、基地使用の意思決定に影響を与えるためには、住民は集落の共同行動に頼るほかはない。自治体が集落の意思を支えることが不可欠である。また、集団性の中で基地への反対の態度が抑制される場合もあることも留意しておかなければならない^(注5)。

4. 「村」(シマ)の役割と地方制度の変化

4-1 「村」(シマ)の役割

琉球王国時代の地方制度は、琉球王府の統治する間切を行政単位とし、間切には、自然集落である「村」がおかれていた。住民は、「村」を生まれ「シマ」と捉え、強い帰属意識を持っていた。この「シマ」の領域や名称は、行政制度の位置づけが、「村」→「字」→「区」と変遷しても、今日に至るまでほとんど変化がない。

「村」の耕地は、「村」は、地割制度により土地の割替を行っていた。北部の農村は、王府に属する山林である「杣山」の管理責任を負い、利用の権利を持つことができた。

日本政府は、1879年に、琉球王国を併合し、しばらくは王国時代の土地制度を維持していたが、1899年(明治32年)に至り、沖縄県土地整理法を施行し、地割制度を廃し、土地所有権を確定した。「杣山」については、入会慣行が存在し、民有地と認定すべき可能性があったにもかかわらず、官有地とし、住民の立ち入りを禁じたりした。集落住民の生活に困難を

生じ、やむを得ず盗伐も行った。集落住民は、「杣山」の払い下げを求め続け、日本政府も「杣山」の管理に支障をきたしたので、1906年（明治39年）、代金を15年あるいは30年分割支払での所有権払い下げを認めた。

山林の回復は、生活および農業に不可欠な林産物を採取するだけでなく、山原船による那覇などへの薪など林産物の取引による収入をもたらした。集落は、「共同売店」を設け、生活用品の販売や林産物のとりまとめの手数料を徴収するなどして、集落の運営にあてた。

以上のごとく、住民は、集落の持つ団体的性格の中で、ルールを守りながら、自己の利益を実現してきた。

4-2 沖縄の地方制度の変化と「杣山」の入会権

1907年には、日本政府は、町村制の改革を沖縄においても実行し、「沖縄県及島嶼町村制」により、間切りを「村」（行政村）とし、「村」を「字」とした。これにより、集落は、法人格を持つ「村」から、住民自治組織である「字」となった。

さらに国は、1908年から新たな町村の財政基盤強化のため、部落有林野統一をすすめ、おおむね1937年までに完了した。せつかく払い下げを受けた旧「村」＝字の共同所有林は町村所有となった。この過程で、集落（字）住民の山林の管理・利用の権利（入会権）の存続と山林からの収益の分収権とを確保した。後述するように、現在、軍用地が存在する市町村有地に日本政府が賃貸料を支払い、市町村は、この賃貸料収入を入会権を持つ集落と一定の割合で分け合うというのが、軍用地料の分収である。

1907年の町村制改革前までは、「杣山」など集落全住民の「共有地」は、「村」が、土地所有権の主体となることができたが、「村」が「字」とされて、集落（字）を所有主体と登記することはできなくなった。ただし、集落住民全員の所有（総有）であるとの実体には、変わりがなかった。杣山の所有権は、一般的な共有権ではなく、所有権の性質を有する入会権（民法263条）である。入会権は、明治国家以前から、山林原野等を、集落共同体に属する者が管理し収益する権利として慣習的に確立していた権利である。民法は、集落住民に土地所有権が帰属している入会権（263条）と、他者の所有地上に地役権的性格を有する入会権（294条）との二つの条文を規定した。部落有林野統一事業により、「村」（シマ）の入会地が町村有地に贈与を迫られ、条件付で所有権移転したため、住民の使用・収益権が存する入会地に代わった。なお、集落の共同墓地、拝所などの集落の「共有地」は、「区（字）有地」などと言われているが、みな入会地である^(注6)。

5. 軍用地の接収と集落の対応

5-1 軍用地の形成

米軍は、1945年4月1日から沖縄に侵攻し、多くの土地を軍事占領して基地使用していた。1952年に日本と連合国との講和条約と日米安保条約締結により、米軍は、基地使用の法的根拠を得ると同時に、私有地に対して、使用権原を設定しなくなりました。

1953年に米国民政府は、「土地収用令」を公付し、小禄村具志、宜野湾村伊佐浜、伊江島など各地において、集落住民の抵抗を武装兵士の暴力によって排除し接收を実行した。

また、米軍は、賃料の一括払いにより基地の永久使用権を得る方針を打ち出したが、これに対して、沖縄県民は、「島ぐるみ闘争」と呼ばれる大規模な反対活動を組織し、基地接收の抑制、収用の適正手続き、適正補償を求めた。1959年に、事態の鎮静化をはかるために、高等弁務官は、布令20号「賃借権の取得」を公布し、賃借権の設定を擬制し、賃料の支払いを定めた。1972年4月に、日本政府が沖縄の主権を取得し、日本政府は、米軍の基地使用を維持するため、所有者と賃貸借契約を締結し、米軍に無償提供する責任を履行することになった。契約拒否地主が多く、軍用地料を6倍に引き上げ、特別法による強制的使用を行い、日本政府による基地提供が継続された。軍用地料は、ほぼ毎年、引き上げられていて、軍用地購入は確実な投資先ともなっている^(注7)。

5-2 集落の対応の類型

軍用地の接收に対する集落の対応は、その経緯からは、①沖縄戦の渦中の軍事占領によるもの、②米軍統治下での強制収用によるもの、③基地受け入れを合意し、契約によるもの、3つの類型に分けることができる。

第1は、読谷村など最初に米軍の軍事占領を受けた地域においては、基地接收に抵抗することなどはありえず、村域のほとんどが占拠され、わずかに残された地域において、集落全体で生活を再建し、共同性を維持することしかできなかつた。それ故、村と集落とが一体となって、土地返還を求める運動へとつながっていく。

第2は、講和条約発効後において、形式的な土地収用令のもとに頻発した土地収用に対して、集落全員で座り込みなどの激しい抵抗をし、米軍は、これに対して「銃剣とブルトラー」で抵抗を排除した。住民には、基地反対意識が強く残り、土地返還を求め続けた。

第3は、米軍からの接收の意向に応じて、基地への土地提供を受容した集落である。講和条約発効後の1956年に、米軍から名護市辺野古区は、入会権を持つ久志村村有林等の接收の意向を受け、キャンプシュワブ基地の受け入れを承諾し、1959年に基地が完成した。1950年代当時、アメリカ軍の基地接收が各地域で、暴力的になされ、沖縄県全体の「島ぐるみ闘争」として抵抗運動があった。辺野古区は、抵抗ではなく、条件つき容認によって区の振興をはかった。辺野古区は、受け入れ条件として集落環境改善の工事、施設整備、建設工事への雇用等の条件を付け、これが履行された。基地ゲート周辺には、飲食街が形成され、特にベトナム戦争時には、大変に繁栄した。

第1と第2にあたる地域の集落と第3の集落においては、その後の基地からの土地返還について対応の相違があるのであろうか。第3の例の辺野古区は、基地設置と集落への恩恵との取引交渉に積極的であった。

現在、米軍基地建設において集落の対応が注目を浴びたのが、普天間基地の移設に対する、名護市の辺野古集落の態度である。集落の対応も、1997年に移設計画が発表された当初は、

移設反対を表明していたが、2001年に「条件つき容認」に転換した。2017年に名護市長に移設受入れ派の市長が当選したが、それ以前、反対派の市長時代にも、辺野古集落は、態度を変えなかった。日本政府は、辺野古区の態度をもって地元の同意があるとみなし、移設を正当化する理由の一つとしていた。日本政府は、基地再編への協力を条件とする交付金は市に交付せず、市を飛び越して、区に交付するなど異例の措置をとった^(注8)。

5-3 軍用地の存続に対する集落の対応

基地建設がなされたあと、集落は、基地の存続を前提にして、集落の発展をのぞむのか、それとも、基地返還運動を継続し、跡地利用の計画を建て、集落の将来をデザインするのか。3-2で見たように、新たな基地受け入れを条件つきで容認した、辺野古区の事例と、基地返還と跡地利用を求め続けた読谷村について、その事情を比較してみよう。(注9)

① 基地建設が集落の存続の危機になったか

読谷村は、日本軍と米軍により土地を接収されてきて、ほぼ住民の生活領域のほとんどが奪われて、沖縄戦終了後に、全村民が北部収容所に追いやられ、1年後によく帰村が許され、基地接収に残された村土の5%で生活を再建するしかなく、村民にはコモンズの回復以外の選択肢はなかった。

これに対して、辺野古区は、基地受け入れにより、集落の環境整備がなされ、集落の住環境は改善された。辺野古区には、基地返還を求め、集落を再建する必要はなかった^(注9)。

② 軍用地料収入への依存

辺野古区は、区入会地（名護市市有地上の入会地）からの軍用地料（分収）が、約2億円、1970年当時、区有地の分筆を受けた住民私有地は、約4億5,000万円ある。辺野古区は、軍用地料を、区長、事務員の人件費、地域の祭礼、行事、子どもたちの育成費にあてるほか、臨時に区民に還元している。

読谷村の楚辺区は、歳入総額が約7,183万円で、軍用地料収入が、約3,823万円で、村補助金が1,122万円である。読谷村の各区は、公民館の人員、設備が充実していて、伝統的な行事や文化的な活動が盛んであり、軍用地料が役立っている。

読谷村の村域の38%ほどが、基地に接収されている状態が続いているが、基地返還を受けた土地で制約はあるが、各種産業を発展させて、基地に依存しない社会構造を生み出そうとしている。軍用地料を活用しているが、それだけに依存してはいない状況を生み出している。これに対して、辺野古区の状況は、名護市全体が、移設容認市長時代と移設拒否市長時代とでは、国の振興策の手厚さに違いが生じるような不安定な状況である。これは、区全体で6億5,000万円ほどの軍用地料は、基地の存続を求める意識を強めるであろう。

③ 跡地利用の目標を持つことができるか

読谷村では、基地返還と跡地利用の目標が、全村で一致している。その要因は、95%の村土が基地接収されて、全村民が当事者として、基地返還を求め、その後の跡地利用のありかたを、村役場と村民とが一体となって、計画的に追求してきている。各集落において、それ

ぞれにふさわしい、跡地利用がなされている。

これに対して、名護市は、基地が所在するのは、1970年に合併した旧「久志村」の辺野古区だけであった。辺野古区は、基地による経済振興を求めると同時に、基地との友好関係を積極的につとめ、交流を続けてきている。また、名護市の他の地域と旧久志村地域とでは、合併から30年ほどしか経過していない。読谷村のような地域的一体性を持つことはできないであろう。

読谷村とその各区は、これまで一体となって基地解消の方向で対応してきたが、名護市と辺野古区との関係は、そうではなく、両者の間では対応の相違も大きかった^(注10)。

6. 軍用地料と集落構造

6-1 軍用地料の影響

沖縄の米軍基地のために、日本政府が地主との賃貸借契約に基づき、地主に高額な軍用地料が払われている。日本が施政権を取得した1972年には127億円であったが、2012年度は、798億円である。基地面積減少が18%であったので、6倍以上の伸びである。軍用地料の選定では、かつて田畑であった中部地域の基地は、宅地の評価で算定していることなどで、算定し、高額化をもたらしている。基地が地域の面積に占める割合が多い自治体では、軍用地料財政上貢献している。基地収入が多い自治体は、市町村合併に応じず、貴重な財源を確保している。一方、軍用地料が一般の地価を押し上げ、住民生活に影響を与えている。

跡地利用の経済効果の方が、基地の経済効果よりはるかに高い事例も生じ、那覇市の天久地区では、新都心地域として、ビジネス・商業地区に、北谷町では、レジャー・商業地区に、近年では、北中城村の米軍用ゴルフ場跡地が巨大なショッピングモールとして整備され、高い経済効果を生んでいる。開発可能性のある基地用地では、返還により軍用地料よりもさらに大きな地代収入が期待される。

中南部地域に人口が集中する中で、立地のよい地域が基地に奪われ、住民は、基地の狭間での生活を余儀なくされ、高額な軍用地料が、地価水準を押し上げているという背景がある。土地地代収入を保持すべき資産価値としたり、軍用地を投機対象としたりする人びとも多くなっている。

高額な軍用地料により、土地所有の目的を地代収入として捉える層が多く生まれて、基地返還の要求も、跡地利用によって得られる地代収入との比較が考慮されるであろう。返還後に地代収入が期待できない場合には、基地返還をのぞまないような、地代寄生的な所有構造が生まれている^(注11)。

大規模な基地跡地開発も、高額な軍用地料を上回る、地代収入を得ることが目標となる。地主らによる賃貸事業組合などが結成され、事業者志向が生まれているが、一方で沖縄社会に、土地所有の価値を交換価値でのみ評価する構造が根付いていくことが懸念される。この状況の中で、「読谷補助飛行場」跡地は、国有地であったので、軍用地料がなく、跡地利

用計画では、軍用地収入よりも収益のあがる跡地利用を考える余地がなかった。(元の)土地所有者自身による共同的な農業展開を目指す計画を立てるのに有利であった。ただ、跡地利用の開始から10年が経過したが、まだ計画目標を達成するための条件が実現されていない。地代寄生的土地所有とは、異なる土地所有構造をもたらす可能性が期待される。

6-2 基地接収と集落構造の変化

集落(字)を、土地コモンズの主体として措定して論じた。だが、より正確には、基地をめぐる土地コモンズの主体は、集落(字)のもともとの居住者(以下、旧住民)であり、集落に居住するすべての者を指すものではない。入会権研究は、集落内に入会権者である旧住民と入会権者でない移住者などがあることを明らかにした。

沖縄でも、入会地などが接収された集落において、同様の構造が見られる。これは、入会地の軍用地料を個人配分する集団では、入会権者以外にそれが流出しないようにするためであった。たとえば、金武町金武区では、他地域出身者は、入会権(軍用地料配分)を得ることがないように厳格な規定を置いていた^(注12)。

ただし、自治組織である「金武区」には、入会権者と移住者がともに加わり、区の運営に携わっている。このように同一の区内に、二つの組織があり、それぞれ別個の役割を果たしている。他の地域では、自治組織と入会権者集団とが、別に存在しているが、他村出身者でも、入会権者資格要件が自治組織での義務を一定期間つくすことなど開かれた要件になっている区もあった。金武区の例は、二つの組織の「並列型」であり、後者の例は、「入れ子型」ということができよう^(注13)。

読谷村の区はこの二つの型とは、異なっている。読谷村の場合は、ほとんど米軍に接収されたため、もとの居住地に戻れず、もとの居住地の字とは異なる他の字に、分散して居住しながら、もとの区を再建した事情があった。

読谷村の区は、地方自治研究者の間で、「属人的自治会」としてその特色が注目されてきた。この評価の理由は、戦争後に米軍の接収のために元の区の住所に戻れなくなり、他区に分散しても、元々の区に属して自治会活動を行っていることを指している。

このことは、区民の凝集力の強さを示すものであるが、戦後の村崩壊時に属すべき組織が他にになにもなかったため、もとの区に結集するほかなかったために生じたことであるがそれが、今日に至るまで持続してきている。

「属人性」の反面にあるのは「排他性」であり、移住者が自治会に加入する要件が厳格であることである。区に、一つの自治組織しかないのに、移住者は加入できない。区住民が、自治会加入者と非加入者に明確分離していることからすれば、「純化分離型」ということができよう^(注14)。

読谷村は、自治会の加入要件の緩和や移住者の加入率をあげるように呼びかけていたが、効果がなく、既存の字単位の自治会組織とは、別に行政情報伝達組織である「行政区」を立ち上げた。これが、字自治会に加入していない住民が村政に関与する途が開かれることが期待さ

れている。なお、読谷村は、平成26年度より、区、字の名称を「自治会」に統一した^(注15)。

7. 読谷村における軍用地接收・返還・跡地利用

7-1 読谷村における基地接收

読谷村は、かつては、農業集落であったが、現在では、周辺地域の発展により、近郊都市化し、第三次産業就業者の多い人口構造を示す地域になっている。村の領域の約38%がいまだ基地の中にある。

読谷村における土地収奪は、沖縄戦に備えた日本軍による飛行場建設から始まり、侵攻してきた米軍による占領、そして米軍統治下における基地の強制接收によって行われた。1945年3月からの米軍の爆撃、4月1日の上陸侵攻により、村はほとんど廃墟となった。住民の多くは、北部に避難したが、避難が遅れた住民に多数の死傷者が出て、集団自決も生じた。沖縄戦終了後は、米軍は、すべての住民を北部の収容所に移動させた。1946年8月から住民の帰還が少しずつ認められたが、村の95%の土地が米軍基地として接收されていて住民は、元の集落に戻ることができなかった。農地も失ったため、読谷補助飛行場などの米軍基地に立ち入り、耕作を行っていた。米軍もこれを認め、許可を与えた。これは「黙認耕作」と呼称され、一部の基地内で現在も行われている。

村民は、収用所から帰還すると、もとの集落にまどまって居住しようとした。だが、基地に接收されて元の土地にもどれない住民が多数生じた。彼らは、なるべく近隣にまどまって居住を開始し、戦前と同じ住民で、自治組織を再建した。

各集落の土地収奪の状況は、多様である。集落によって、土地の接收の程度も異なる。農業地域が都市地域に飲み込まれたり、集落住民の生活形態も変貌を余儀なくされた。

それぞれの異なる条件のもとで、集落の再建を図ってきた。主として、住民の共通資源である土地からの軍用地料収入あるいは、返還後の跡地利用が、集落の再建、あるいは再生にどのようにかかわっているのかを検討する。

集落の再建は、居住地域や農地が接收された住民が、居住地あるいは近隣地域にもどり、集団居住をし、かつての共同的关系を作り直し、集落の同一性を回復したことを指す。

読谷村の集落は、共同資源たる土地を接收されたまま、集落の再建を図ることができた。集落は農地を失ったことにより、米軍統治下では、基地労働で混乱期をしのぎ、第3次産業従事者になっていった。土地が軍用地料を生み出し、集落行事など公益的活動に使われ、集落の再建に寄与した。肥沃な農地の大部分を失った中で、集落の再建の道が、基地との共存を強いられて、ゆがめられた。

今日の読谷村の集落は、行政区画として区分されていて、村は、行政区画内の住民を住民登録者として把握し、そこにある行政区（自治会）は、戦前の集落構成員の子孫のみが構成員となれる。その他、別の行政区（自治会）の構成員も居住している。さらに、いずれの行政区（自治会）にも加入していない者も居住している。最後の者は、他地域出身者などであ

る。村全体で約26%に上る^(注16)。

集落の共同性は、新住民との関係を築いていく必要がある。基地との共存を強いられずに、集落の共同性を回復することを、集落の再生としよう。集落の再生の経路はどのようになされるべきか。

第1に、旧集落住民集団と新住民たちとの共同性を生みだし、全住民が参加する集落自治を作り出すこと。

第2に、集落の共同資源たる土地につき、集落住民の自立的な経営を行うこと。

読谷補助飛行場跡地利用は、集落の生産の場であった農地の返還を受け、ここで新たに、集落住民の協同による生産を再組織化できれば、集落の再生につながる一歩といえよう。

7-2 読谷村における基地返還運動

1968年から、村は日本政府に返還を働きかけ、1970年に山内徳信が村長に就任すると、戦略的に土地を取り戻す計画をたて、米軍の活動に対する抗議活動を活発に行うほか、返還交渉を行ってきた。1972年5月に、日本は再び沖縄の主権を持つにいたり、村は、読谷補助飛行場（国有地）の元の地主とともに、基地返還とともに、所有権回復を訴えた。旧地主らは、1976年に「読谷飛行場所有権回復地主会」（以下「旧地主会」）を結成し、所有権回復を求めたが、国が難色を示したことから、戦後処理の一環としての救済策を検討する枠組みの中で、実質的な権利回復をはかることになった。戦後処理問題の枠組みの中で、補助飛行場黙認耕作者の会も、検討に参加した。

1975年では、村の75%が米軍基地であったため、村は、「平和」、「文化」、「緑」を理念とする村づくりという目標をたて、基地返還を積極的に求め、各区の文化行事を支援し、跡地利用は、「宅地であったところは宅地に、農地であったところは農地」として行った。村のこのような調和のある発展を求める姿勢は、1980年代に生じたリゾートブームによる乱開発を抑制し、高級ホテルを誘致し、落ち着いた景観を保っている。

7-3 区（自治会）の軍用地料収入

読谷村で、字有地からの軍用地料収入があるのは、24自治会のうち、9つである。

軍用地料収入は、楚辺が3,800万円あまり、喜名が1,300万円あまりで突出している。基地に接収されている「区」の共同所有地に支払われる軍用地料が、区住民の共同性を支える諸行事、文化振興のための財源となっていることに注目したい。

楚辺区自治会は、トリイ基地のほかに、嘉手納弾薬庫（共有林）や嘉手納飛行場内に字有地を持っており、その軍用地料収入も活用して、行事や文化活動に補助を行っている。座喜味区は、軍用地収入がないが、自治会活動は盛んである。

基地返還のため軍用地料収入が減少した区では、返還跡地を企業に賃貸するとともに、あらたに嘉手納基地の軍用地を購入した例がある。これは、村民の中にも、軍用地を投資対象とみる考えが生じているのであろうか。

金武町金武区などでは、軍用地収入を囲い込むために、旧住民は、移住者も加入する自治

会とは別に入会権者集団を組織していた。読谷村では、軍用地収入の無い自治会も含め、旧住民と移住者との分離が行われている。読谷村の行政が非常に先進的で開明的であるのに、区が閉鎖性を保っているのはなぜであろうか^(注17)。

8. 読谷飛行場における土地コモンズの変遷

8-1 読谷補助飛行場跡地開発計画

米軍の「読谷補助飛行場」は、もとは、読谷村の6集落の住民が耕作していた私有と一部村有地とを含む広大な290haほどの地域であった。1942年に日本軍が、飛行場を建設するため強制的に売買契約を締結させ、国有地としたものであった。この土地を米軍は、巨大な通信傍受施設のほか、パラシュートによる物資や兵士の投下訓練に使用し、住民に危害を与えていた。

読谷村は、強制的な買収の不当性を国に主張し、村への返還を求める交渉を続けてきた。日本政府は、この課題を、敗戦前後の混乱状態の中で生じた不正常な状態を正す「戦後処理問題」として位置づけ、旧地主に所有権移転することはできないが、何らかの形で利益救済を図ることを認め、村と協議を続けてきた。

最終的に、公共的な跡地利用計画策定の中で旧地主の利益救済を図ることを条件として、有償で村に所有権移転する枠組みが決定した。村は、跡地の一部を村公共施設用地とするほか、残りを土地改良事業など農業振興事業を実施し、農地保有合理化事業の枠組みで、村が、旧地主の設立する「農業生産法人」に貸付けることで、国からの了承を得た。

村と「旧地主会」との協議により、村は、公共施設用地のために30%を村有地のまま取得し、村役場、文化施設など村の中心地として整備するとした。残り70%を先進的農業地域とし、旧地主関係者が区ごとに設立した、5つの農業生産法人が、農地を賃借し、法人経営が軌道にのれば、法人に所有権を農地価格で譲渡する方針を定めた^(注18)。

村は、黙認耕作者に、短期間の耕作継続あるいは法人での雇用などを提案したが、黙認耕作者はこれを受け入れず、権利の時効取得などを主張して訴訟提起したが、敗訴に終わった。

8-2 読谷補助飛行場における黙認耕作者問題

読谷補助飛行場跡地利用において、1947年から、耕作を続けていた耕作者をいかに計画の中に取り組み、最終的には、立ち退きをさせるかが大きな問題であった。

黙認耕作は、米軍の土地接収により、農地を失った住民が、自己所有の土地あるいは近隣の土地に立ち入り、耕作を行ったものであり、米軍は当初これを排除しようとしたが、住民は基地立ち入りを続け、米軍もこれを認め、1959年に「布令20号」中に、「耕作及び薪炭採取許可」条項をおき、ゲートのある個所では「許可証」の提示を、囲いのないところでは、黙示の承認を行っていた。また読谷村長に、包括的許可の権原を与えていた。日米安保条約に移行してからは、米軍の基地管理権にもとづいて耕作許可がなされていた。

読谷補助飛行場は、フェンスもなく、立入り可能であったので、1947年頃から、耕作が開

始された。旧地権者であっても、元の所有地の所在も不明であり、それぞれが適宜に開墾して耕作を継続した。村も開墾を奨励したため、旧地権者以外の村民も耕作を行った。これらの耕作は、読谷村長による包括的許可あるいは黙示の許可に基づく、「黙認耕作」であった。「黙認耕作者」たちは、可能な限り飛行場跡を開墾して農耕地とする中で、この「耕作権」を「売買」し、村外者も譲受けにより、耕作を行うようになっていた。

読谷村が委託した平成10年度「亜熱帯農工業研究・試験場整備事業（基本構想策定）業務報告書」によれば、国有地全域（235.5ha）で、黙認耕作者数299人のうち、旧地主関係者109人であった。耕作面積は204.6haで、旧地主関係者の耕作面積は、83haである。村内耕作者は267人で、村外居住者は32人で、旧地主関係者は復帰前からの耕作が、88.9%である。60代以上の合計210人で、耕作者の7割以上を占めていた。

国は、黙認耕作者は、不法占拠者であるとし、村がすみやかに排除することを条件としていた。

村は、村民である耕作者については、いったん跡地からの立ち退きに同意をすれば、農地整備完了までの一定期間の耕作、あるいは生産法人での雇用などを提案したが、耕作者は到底同意できなかった。

立ち退きに同意した耕作者は170名を越えたが、なお耕作者の会会長をはじめ、村の工事の立入り禁止仮処分訴訟を提起し、自己の時効による権利取得を主張したが、敗訴が確定した^(注19)。

黙認耕作者は、読谷補助飛行場跡から排除された問題は、旧地主の土地所有権と耕作権の対立という観点から捉えることができるか。より事態に即して言えば、跡地は、村有地であるが村は過渡的に保持している立場であり、対立関係にあるものではない。旧地主が、所有権を取得するのは、将来の計画にとどまっている。将来の仮想上の所有権と60年続いた耕作の事実との対立であった。この対立が解けなかったのは、黙認耕作者の会会長（座喜味出身）が所有権取得を主張してこともあり、旧地主と黙認耕作者との対立が、所有権の取得をめぐるものになってしまった。仮想上の所有権でさえ尊重されることから、土地所有権優位の構造の強さや、字の土地は字民に属するという領域意識の強さが確認される。

石井啓雄は、農林省担当者として「復帰後」の農地法適用調査に際し、読谷村楚辺の基地用地につき、地主が、返還になったら黙認耕作者から耕作地の返還を受けるのは当然であるとの返答を受け、耕作権が保障されない土地所有権の絶対的構造を見ている^(注20)。

8-3 旧地主会と農業生産法人

読谷村は、跡地に先進農業研修センターを設置し、毎年研修生を10名くらい受け入れて、2年間、施設を利用して、栽培、経営の経験を積ませ、将来、農業生産法人の担い手となる者を育成するのが目的であった。研修生は、旧地主の子孫が望ましいが、それ以外の村民も受け入れている。

農業生産法人は、旧所有者の集落の別に、設立された。楚辺には、農園そべ、波平は、波

平農園、座喜味は、読谷山野、喜名と大木は、喜ン根農園、伊良皆は、イランマ農園である。農業生産法人は、本格的に活動して収益をあげる用途はなかなか立たない。その理由は、多々ある。①農業生産法人に参加者はまだ少なく、また農業技術をもった従事者もなかなか得られない。②収益性のある作物が見当たらない、ことなどである。

旧土地所有権者の中でも、農業生産法人の活性化に意欲を持つ者が、NPO法人を設立して、活性化のための提案を模索している。5つの法人を1つの法人に統合し、旧所有者への所有権配分は、元の所有面積割ではなく、平等の割合で行うというものである。これに対する異論も多く、戦前の所有面積に応じた土地配分を求めている。滞在型体験農園とし、高級な宿泊施設を併設するなどのプランを練っているが、制度上の障害もある。

8-4 土地コモンズ再生に必要なもの

コモンズの喪失、回復、再生という過程を、権利の法制的な回復だけではなく、土地との密接な関わりを回復し、共同体関係を再組織化するという方向性を指すものとすれば、「読谷補助飛行場」跡地の事例は、どのように評価できるであろうか。

村と「旧地主会」が目指す、法制的解決の最終的目標は、どのようなものか。村にとっては、農業生産法人への所有権移転であるが、「旧地主会」の会員の意思はまだ一致していないようにも思える。「旧地主会」は、すでに、接收当時の当事者は亡くなる方も増え、2代目も高齢化し、3代目4代目が中心となって、目標を実現しなければならない。彼らの所有権観念が、高額な賃貸料を生むことを重視するのか、共同的な関係のもと自ら使用しようすることを重視するのか、土地所有に対する態度を定める必要がある。現状では、現実的な農地利用方法についても、さらに将来的な所有のあり方についても、方向性が見えない^(注21)。

将来、所有権の移転を受ける旧土地所有権者は、昭和61年の所有権回復旧土地所有権者会に参加した者およびその承継者である。「旧地主会」は、この600余名の人数に限定し、承継者は、一人に限るとするとすれば、明確なルールを定めなければ、承継者の兄弟間などで不公平感が生じるかもしれない。

農業生産法人によるコモンズの再生はどのように実現されるのであろうか。

農業生産法人の所有形態を維持するのか、あるいは、「旧地主会」の会員個々に持分権を譲渡し共有地とするのか、土地改良事業による他用途転換の制限のしぼりがなくなった後に、将来的に宅地あるいは商業地への転用を図るのか、どのような選択をするのかによって大きく異なるであろう。

コモンズの再生のためには、「旧地主会」関係者の父祖の労働の場を取戻したうえで、自らが事業主体となって土地利用を行い、あらたな共同性を組織化することが必要である。600名を超える権利者が、寄生的な地代を求める所有権観念を持つのではなく、土地持分出資に対する合理的利益配当を期待する地位として考えなければならないのではなかろうか。また、将来的には収益の一部でも集落全体の発展に寄与する基金の設定など考えるべきではなかろうか。本件土地は、仮に農業生産法人所有となったとしても、村有土地との交換で得

られたものであり、村が3割の公共用地を取得したとしても、村民全体の財産が寄与しているものである。村全体のコモンズとして捉えるべきであろう^(注22)。

注

- ^(注1) 瀧本佳史・青木康容「軍用地料の分収金制度（1－11）」佛教大学論集55号-67号、2012-2017）は、米軍基地化された沖縄村落社会の変化につき、制度の詳細や統計的データを網羅的に示している。本稿でも多くの点で参照した。
- ^(注2) 石井啓雄「沖縄の農地、日本の農業問題」（沖縄大学地域研究所報告書）
- ^(注3) 山内健治「基地接収による戦世（いくさゆー）を越えるグラフィティ（楚辺編）—米軍用地接収による強制移転村の住民自治と文化変容—」（明治大学、政経論叢72=1,2003）
- ^(注4) ただ、集落の土地が居住地まで奪われ、帰る場所が失われた集落では、コミュニティの共同性を回復するのは困難であった。読谷村のいくつかの集落でもこのような事態が生じたが、村内で近隣の集落に分散して居住しながらも、自治会を維持してきた。また、軍用地料（賃貸料）の収取は、コモンズの回復に代替する役割がある。共有地の軍用地料は、集落の行事、福利に充てられ、集落の共同性を維持するための役割を果たした。ただこの軍用地料が巨額化すると、利益享受が目的化し、土地の返還を望まなくなったり、利益配分をめくり対立が生じたり、コモンズの回復、再生に結びつかない事例も生じた。
- ^(注5) 集落において土地返還を求め、賃貸借契約の締結を拒否するのが、困難であるのは、すでに接収された軍用地返還の見込みが薄いことである。軍用地契約締結拒否を貫くことが、集落内において困難なこともある。新たな基地建設などの場合には集落の意思を統一するには至難な場合がある。
- ^(注6) 民法263条「共有の性質を有する入会権については、各地方の慣習に従うほか、この節の規定を適用する。」、民法294条「地役権の性質を有する入会権は、各地方の慣習に従うほか、この章の規定を適用する。」
- 入会権は幕藩体制時代、琉球王国時代に慣習的に確立し、民法典（1896年制定）により共同所有権の一形態（総有）して認められた。入会権は、地縁的な共同体が、一定の土地について、慣習にもとづき共同で管理し、使用、収益、処分できる権利である。地役権的入会権は、処分権能を欠くほかは、同じである。
- ^(注7) 米軍用地法制の変遷については、小川竹一「沖縄の法体系の変遷と米軍用地小作人訴訟」沖縄大学地域研究所年報4号、1993）、小川竹一「米軍基地と市民法」（浦田賢治編『沖縄米軍基地法の現在』日本評論社、2002）
- ^(注8) 政府が2015年11月27日に創設した「基地再編関連特別地域支援事業補助金」を、辺野古区は他の2区とともに受領した。政府は、この補助金の受領を辺野古区が、基地移設を承諾していることの証左として宣伝している。熊本博之「政治が沖縄にもたらしたもの——普天間基地移設問題を事例に一」（日本社会学会「社会学評論」268号、2017）

- (注9) 読谷の集落においても通信施設の移転を受け入れた例がある。
- (注10) 熊本博之「環境正義の観点から描き出される「不正義の連鎖」—米軍基地と名護市辺野古区」。同論文は、辺野古区がシュワブ基地を受け入れたことが、辺野古の社会構造にシュワブが埋め込まれ、それゆえ、現在の普天間基地移設を拒絶できなくなっているとする。
- (注11) 「復帰」当時の論調は、土地を奪われた代償として、軍用地料が低額であり、より高額な軍用地料を求めるべきであるとしていた。日本政府も、高額な軍用地料をもって、基地使用の安定化を図ろうとし、「軍用地地主会」の要求に応じて、毎年、軍用地料を増額してきた。石井啓雄は、当初から批判を加え、地代水準は、耕作による適正な所得を基準とし、土地を奪われた住民への必要な生活補償と労働の場を確保する施策策が必要であるとした。石井『日本農業の再生と家族経営・農地制度』（新日本出版社、2005）、来間泰男『沖縄の米軍基地と軍用地料』（榕樹書林、2012）
- (注12) 小川竹一「入会権者の女子孫の入会権継承および取得」（沖縄大学地域研究所「地域研究」1号、2005）金武入会集団の会則には、①明治31年の時の集落の居住世帯主あるいは②昭和25年3月末に集落の居住世帯主、③それらの者の子孫の世帯主としている。
- (注13) 小川竹一「沖縄の入会権と軍用地料」沖縄大学地域研究所「地域研究」12号、2013）、難波孝志「沖縄の軍用地におけるコモンズの諸問題」（大阪経大論集63＝5、2013）
- (注14) 仲地博「属人的住民自治組織の一考察」（『裁判と地方自治』敬文堂、1989）、高橋明善編『沖縄の基地移設と地域振興』日本経済評論社、2011）は、読谷村の基地跡地利用を包括的に扱う。
- (注15) 瀧本佳史・青木康容は、沖縄の集落自治組織の特色を以下のように述べる。(1)環節型社会：シマ社会の“永遠性”。(2)二重構造の住民組織：「郷友会」という名の住民間境界。(3)行政・住民組織間の強い親和性affinity。「軍用地料の分収金制度(9)」（佛教大学論集63号、2016）。
- (注16) 杉本久未子は、読谷村の各区の特色を分析している。「沖縄県読谷村の住民自治組織——その変容と可能性」（同志社社会学研究21号、2017）
- (注17) 橋本敏男は、「同じ地域の構成員たるべき人々の間でこのような相違ないし区分けは、狭隘な地域社会にあって非常に複雑で、「地域民主主義の基盤としての字という共同体を掘り崩す」とする。「字共同体をどのように考えるか」（明治学院大学「平和と自治の地域づくりを考える」29p）
- (注18) 読谷村「読谷村自治会振興基礎調査報告書」（2015）は、各自治会の加入者、歳入、歳出の基礎データのほか活動状況を明らかにした。
- (注19) 読谷村「読谷補助飛行場跡地利用計画報告書」2006
- (注20) 組原洋「読谷飛行場跡地の黙認耕作」（沖縄大学地域研究所年報18号、2004）
- (注21) 「島ぐるみ闘争」以来、復帰前の土地闘争が、耕作の場の確保を求めるのではなく、地代の要求に収斂してきてしまったとする。それにより労働の場の確保・生活補償ではなく、所有権制限の対価として地代額の問題に重点をおいてしまっていた、とする。このような土地所有者による、「黙認耕作地に対する耕作権否認の論理はその今日的形態だとする。石井啓雄「労働・

生存条件としての土地所有」駒沢大学経済論集15＝3・4、1984）小川竹一「米軍基地返還と黙認耕作権「保障」問題」（沖縄大学地域研究所「地域研究」2号、2004）。なお、補助飛行場跡地の黙認耕作者に対する旧地主らの反発の大きな要因の一つに、「耕作権の売買」がなされていたことにあった。だが、この事態は、米軍が使用していた中で耕作を継続し、耕作可能な状態を保ってきたことに対する補償（有益費償還）として捉えるべきではなかったか。

^(注22) 2017年8月に、休眠状態にあった「旧地主会楚辺支部（145人）」の臨時総会が、5年ぶりに開かれた。農園そべ（生産法人）の加入者を増やすため、額面5万円の株式の分割等の方針が定められた。（沖縄タイムス2017年9月10日）

^(注23) 小川竹一「読谷補助飛行場跡地利用計画について」（沖縄法政学会報17号、2007）

本稿は、2018年5月11日に、済州大学共同資源研究センターで行われた、「東アジアの島々、軍事基地、コモンズ」国際学術シンポジウムでの報告をもとにしている。招聘、翻訳、通訳のほか、島の戦跡見学でお世話になった。諸先生方に感謝をささげる。

沖縄県内の雇用環境の現状と課題 —政策立案に向けた一考察—

島田尚徳*

Current situation and problems of the employment environment in Okinawa Prefecture

SHIMADA Shotoku

要旨

本稿では、沖縄地域の雇用環境の現状分析を行い、環境改善に向け考えられる施策の方向性を整理した。公共政策学における「inの知識」の領域の研究であり、現状の問題を理解することを目的とした現状確認型リサーチである。今後の沖縄地域の雇用環境改善に資する施策立案に向けた基礎的作業として位置づけられる。

要約

近年、沖縄地域は好景気が持続しており、その結果、完全失業率も低下し、2017年には27年ぶりに3%台となった。また、有効求職者数に対する有効求人数の比率である有効求人倍率も2017年には、1972年の日本復帰以降、初めて1倍を超えるなど、県内の雇用環境は改善しつつあり、県内企業においては人手不足を感じる企業が増えつつある。また、当面は好景気が続く予想され、有効求人数は増加していくことが想定される。本稿は、そのようなトレンドを認識した上で、沖縄県内の雇用環境の現状と課題を明らかにし、今後、雇用環境の改善に向けた必要な取り組みの方向性について考察した。

沖縄における雇用環境の現状からは以下のような課題が抽出される。

第一は、高離職率（4.7%・2017年・就業構造基本調査）、第二は、高非正規雇用率（43.1%・2017年・就業構造基本調査）、第三は、全国平均よりも長い労働時間（月148.8時間・2017年・毎月勤労統計調査）、第四は、全国平均と比較すると低い労働生産性（2016年・経済センサス活動調査）、第五は、全国の8割程度の給与額（2017年・毎月勤労統計調査）、第六は、県内総生産に占める製造業比率

* 沖縄大学地域研究所特別研究員

の少なさ（2015年度・県民経済計算）、第七は、人材流出企業の多さ（2011年度・沖縄県調査）などがあげられる。

これら県内の雇用環境の課題の改善に向けた施策の方向性としては、以下の二点を示した。第一に、付加価値向上に向けた各種支援。第二は、個々人の能力開発への支援である。

キーワード：雇用環境 労働生産性 完全失業率 地域経済 人材育成

Keywords：employment environment labor productivity unemployment rate
regional economy human resource development

1. はじめに

1972年に沖縄地域の施政権が米国から日本へ返還され、その後、日本による沖縄振興（開発）政策が実施されるようになった。第一次から第三次までの「沖縄振興開発計画」（1972年度～2001年度）、「沖縄振興計画」（2002年度～2011年度）、「沖縄21世紀ビジョン基本計画（沖縄振興計画）」（2012年度～2021年度までを予定）にもとづきその都度、沖縄地域の振興に向けた施策が取り組まれてきた。

これまで実施してきた各種取組により、社会資本の整備は進み、県民の利便性は向上しているといえよう¹。実際、宮本憲一が整理したところによると1995年時点ですでに、社会資本の分野での格差は縮まり、国道・県道・市町村道の改良率や上水道普及率など全国平均を上回っていた分野もあり、そのほかの多くの指標でも全国平均と同程度の水準まで達していた²。

しかし、依然として課題も多い。後述するが、一人あたり県民所得や失業率、非正規雇用率など雇用環境に関わる指標では依然として全国最下位の水準のままである。沖縄振興施策に携わっていた県庁OBも、沖縄振興計画終了時点では「四次、40年に及ぶ「沖縄振興」の成果を、県民が生活のレベルで十分に実感できるまでには至っていなかった」と結論づけている³。

現在の「沖縄21世紀ビジョン基本計画（沖縄振興計画）」においても、一人あたり県民所得の向上や、失業率の低下などは大きな課題として位置づけられ、各種施策が実施されてきた。近年、沖縄地域は好景気が持続しており、その結果、完全失業率も低下し、2017年には27年ぶりに3%台となった。また、有効求職者数に対する有効求人数の比率である有効求人倍率も2017年には、1972年の日本復帰以降、初めて1倍を超えるなど、県内の雇用環境は改善しつつあり、県内企業においては人手不足を感じる企業が増えつつある⁴。また、当面は好景気が続く予想され、有効求人数は当面は増加していくことが想定されるであろう。

では、そのようなトレンドの中で、今後の雇用政策はどのような施策が考えられるであろうか。本稿では、沖縄県内の雇用環境の現状と課題を明らかにした上で、そして最後に今後の必要な取り組みの方向性について考察する政策リサーチである。

ところで、公共政策学の分野においては、政策の決定に利用される知識を提供する「inの知識」（knowledge in process）を研究する領域（政策分析論、政策デザイン論）と、政策プロセスの構造や動態を解明する「ofの知識」（knowledge of process）の領域（政策過程論）

に分けられる⁵。今後の雇用政策を検討するために現状分析をおこなう本稿は、公共政策学における「inの知識」の領域の研究に位置付けられる。

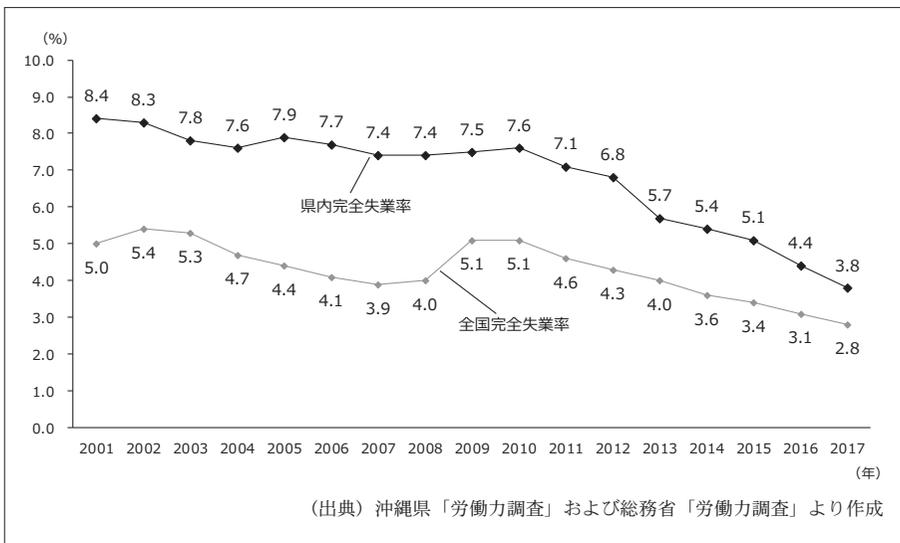
政策リサーチには、大別すると「現状確認（記述・分類）型」、「原因探究（仮説検証）型」、「政策提言（政策評価）型」の3つのタイプがある⁶。本稿は、問題の現状を理解することを目的とした現状確認型リサーチである。

2. 沖縄県の雇用環境の現状

本節では、沖縄県内の雇用環境の現状について各種統計データをもとに整理する。

■ 完全失業率

沖縄県の雇用環境の特徴としてあげられる完全失業率の推移を整理したのが図表1である。一般的に、「全国平均の2倍」と言われてきたが、近年においては、沖縄県においても、急激に完全失業率は低下してきている。2017年には3.8%となり全国平均との差も1ポイントまで縮まっている。また、年平均で3%台となったのは1990年以来、27年ぶりであった。ただ、年代別で見ると、以前よりは低下しているものの、図表2の通り15～19歳、20～24歳、25～29歳の若年層においては、完全失業率は平均値よりは高い状態が続いている。



図表1 完全失業率の推移（沖縄県・全国）

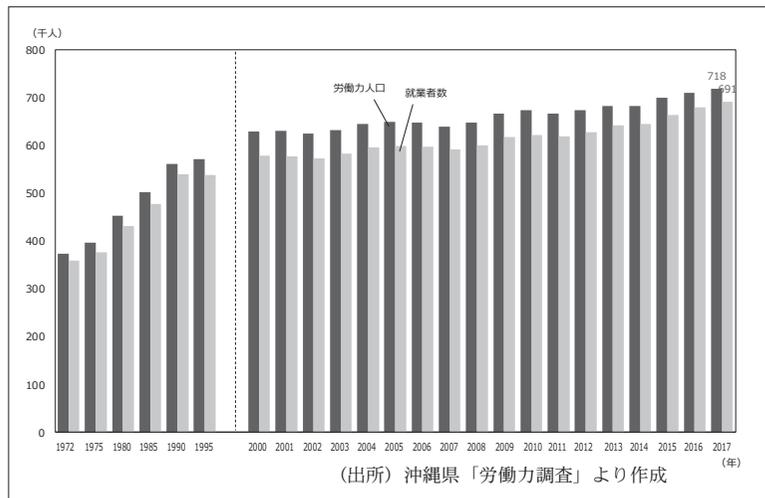
図表2 年代別完全失業率の推移（沖縄県）

(年)	総数	15～19歳	20～24歳	25～29歳	30～34歳	35～39歳	40～54歳	55～64歳	65歳以上
1999	8.3	27.3	18.8	11.0	8.7	5.9	5.7	5.3	3.3
2000	7.9	25.0	16.9	10.6	7.2	5.8	5.5	5.5	0.0
2001	8.4	33.3	17.4	11.8	8.2	6.0	5.8	6.0	0.0
2002	8.3	25.0	15.8	11.0	9.1	7.4	6.1	5.9	0.0
2003	7.8	25.0	15.5	9.9	7.7	7.2	5.8	5.6	0.0
2004	7.6	25.0	14.5	10.1	8.5	7.0	5.3	6.4	2.9
2005	7.9	27.3	17.2	9.2	8.3	8.3	5.8	5.9	3.1
2006	7.7	18.2	16.7	9.3	8.3	8.0	5.0	5.7	3.2
2007	7.4	20.0	16.1	9.3	7.1	7.8	5.6	5.6	3.3
2008	7.4	22.2	15.8	9.5	6.1	7.4	5.6	5.1	3.2
2009	7.5	22.2	15.0	10.5	7.5	6.0	6.4	5.7	—
2010	7.6	22.2	15.0	9.5	7.4	7.1	6.4	6.4	—
2011	7.1	22.2	13.6	9.5	6.4	5.9	6.0	6.2	3.1
2012	6.8	22.2	14.0	8.3	7.9	5.7	5.8	5.8	2.8
2013	5.7	10.0	10.0	7.1	5.4	4.7	4.8	5.6	2.6
2014	5.4	10.0	12.2	7.5	5.5	4.8	4.3	4.0	2.5
2015	5.1	18.2	9.3	6.0	5.4	4.9	4.6	4.7	2.2
2016	4.4	20.0	8.9	6.1	4.0	4.9	3.3	3.2	1.9
2017	3.8	10.0	7.8	6.1	3.9	2.5	3.3	3.8	—

(出所) 沖縄県企画部『労働力調査 2017年平均』より作成

■ 労働力人口と就業者数

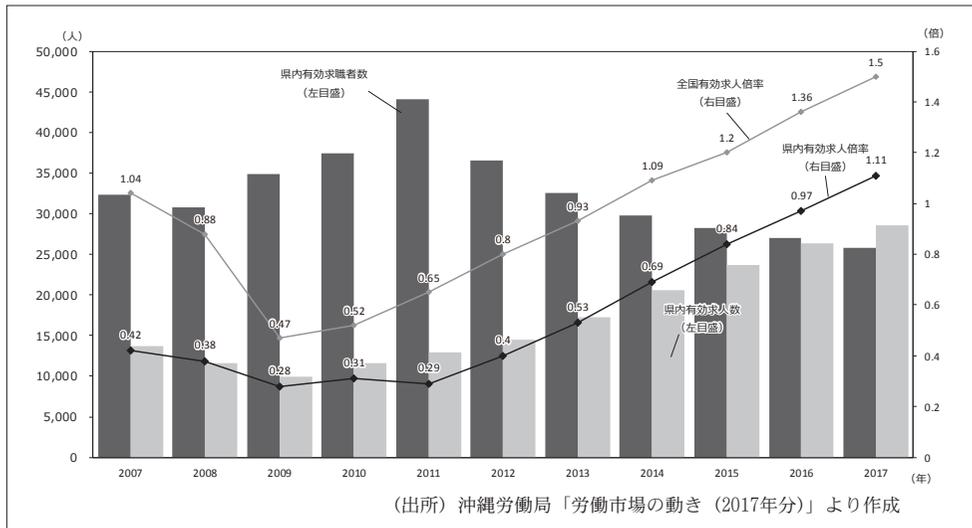
労働力人口と就業者数の推移は図表3の通りである。沖縄県においては、労働力人口、就業者数ともに増加傾向が続いている。2017年には労働力人口は71万8,000人、就業者数は69万1,000人となった。1972年と比較すると、労働力人口は37万3,000人から92.5%（34万5,000人）、就業者数は35万9,000人から92.5%（33万2,000人）、それぞれ増加した。なお、日本全体の労働力人口は1972年が5,199万人で2017年は6,720万人となり、29.3%増、就業者数は1972年が5,126万人で、2017年は6,530万人であり、27.4%増であった。全国の伸びと比較すると沖縄地域の労働力人口ならびに就業者数の伸びが大きかったことがわかる。



図表3 沖縄県の労働力人口・就業者数の推移

■有効求人倍率

有効求人倍率についても、図表4の通り、改善傾向が続いている。2017年の沖縄県内の有効求人倍率は、1.11倍となり、1972年以降、初めて1倍を突破した。沖縄県内において初めて求職者数よりも求人数が上回ったのである。図表4の通り、2011年の0.29倍だった頃と比較すると急激に求人数が増加し、求職者数が減少していることがわかる。



図表4 有効求人倍率・有効求職者数・有効求人倍率の推移

■産業別就業者数

国勢調査に基づく、産業別就業者数は図表5の通りである。2015年の結果では、第一次産業は26,593人で構成比は4.9%、第二次産業は81,508人で同15.1%、第三次産業は433,334人で同80.0%となっている。第三次産業の構成割合が前回調査と比較すると3.6ポイント増加し、初めて8割を超えた。一方、第一次産業は前回調査と比較すると7.4ポイント減少している。産業別では、従来までは「卸売業、小売業」の就業者数が最も多かったが、同産業は就業者数の減少傾向が続いている。2015年は81,924人だが、2010年と比較すると5.2% (4,495人) 減少している。一方、大幅に増加しているのが「医療、福祉」である。2015年は81,998人となり、2010年と比較すると16.8% (11,775人) も増加した。僅かの差ではあるが、「卸売業、小売業」の就業者数を上回り、県内で最も就業者が多い産業となった。ちなみに、県内の主要産業である観光関連産業との関連が近い「宿泊業、飲食サービス業」の就業者数は、2015年は45,897人となり、2010年と比較すると1.9% (900人) の減少となっている。

なお、図表6の通り、就業者数の増加に寄与した産業は、「医療、福祉」、「サービス業 (他に分類されまいもの)」、「公務 (他に分類されるものを除く)」が上位となっている。

一方、就業者数が減少した産業は、「卸売業、小売業」、「運輸業、郵便業」、「農業、林業」が上位となっている。

沖縄県	2010年		2015年		2010年/2015年比	
	就業者数(人)	就業者構成比(%)	就業者数(人)	就業者構成比(%)	就業者数増減率(%)	増加寄与度
総数	578,638		589,634		1.9	
A 農業、林業	25,981	4.5	23,977	4.1	-7.7	-0.3
うち農業	25,777		23,772		-7.8	0.0
B 漁業	2,732	0.5	2,616	0.4	-4.2	0.0
C 鉱業、採石業、砂利採取業	246	0.0	254	0.0	3.3	0.0
D 建設業	53,090	9.2	52,335	8.9	-1.4	-0.1
E 製造業	27,806	4.8	28,919	4.9	4.0	0.2
F 電気・ガス・熱供給・水道業	3,099	0.5	3,223	0.5	4.0	0.0
G 情報通信業	11,490	2.0	13,203	2.2	14.9	0.3
H 運輸業、郵便業	28,148	4.9	26,137	4.3	-10.7	0.6
I 卸売業、小売業	86,419	14.9	81,924	13.9	-5.2	-0.8
J 金融業、保険業	11,215	1.9	11,034	1.9	-1.6	0.0
K 不動産業、物品賃貸業	10,843	1.9	12,219	2.1	12.7	0.2
L 学術研究、専門・技術サービス業	15,915	2.8	17,069	2.9	7.3	0.2
M 宿泊業、飲食サービス業	46,797	8.1	45,897	7.8	-1.9	-0.2
N 生活関連サービス業、娯楽業	23,517	4.1	22,606	3.8	-3.9	-0.2
O 教育、学習支援業	29,884	5.2	31,647	5.4	5.9	0.3
P 医療、福祉	70,223	12.1	81,998	13.9	16.8	2.0
Q 複合サービス事業	3,831	0.7	5,382	0.9	40.6	0.3
R サービス業(他に分類されないもの)	45,570	7.9	48,390	8.2	6.2	0.5
S 公務(他に分類されるものを除く)	31,370	5.4	33,605	5.7	7.1	0.4
T 分類不能の産業	50,462	8.7	48,199	8.2	-4.5	-0.4
(再掲)第1次産業	28,713	5.4	26,593	4.9	-7.4	-0.4
(再掲)第2次産業	81,142	15.4	81,508	15.1	0.5	0.1
(再掲)第3次産業	418,321	79.2	433,334	80.0	3.6	2.8

(出所) 総務省「国勢調査」より作成

図表5 沖縄県内の産業別就業者数の推移(2010年・2015年)

沖縄県	I 卸売業、小売業	H 運輸業、郵便業	A 農業、林業	N 生活関連サービス業、娯楽業	M 宿泊業、飲食サービス業	D 建設業	J 金融業、保険業	B 漁業	C 鉱業、採石業、砂利採取業	F 電気・ガス・熱供給・水道業	E 製造業	L 学術研究、専門・技術サービス業	K 不動産業、物品賃貸業	Q 複合サービス事業	G 情報通信業	O 教育、学習支援業	S 公務(他に分類されるものを除く)	R サービス業(他に分類されないもの)	P 医療、福祉
寄与度	-0.8	-0.5	-0.3	-0.2	-0.2	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.4	0.5	2.0

← 雇用を喪失している産業 + 雇用を創出している産業

※寄与度＝従業員数構成比×従業員数増加率÷100
(出所) 総務省「国勢調査」より作成

図表6 産業別就業者増加寄与度(2010年・2015年)

■ 離職率と非正規雇用

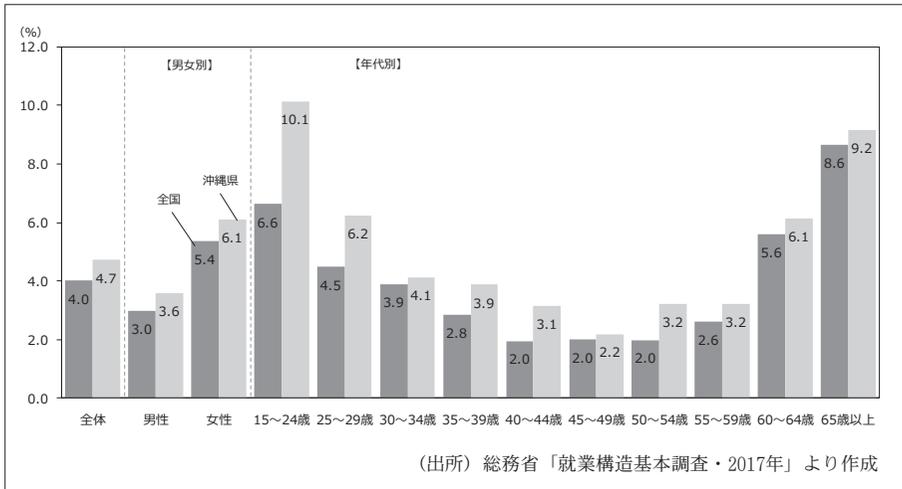
2017年の就業構造基本調査によれば沖縄県の離職率(離職者の1年前の有業者に占める割合)は図表7の通り4.7%となっている。全国平均と比較すると0.8ポイント高くなっているが、前回調査時は6.7ポイントであり、2ポイント改善している。なお、離職率は2017年と2012年の調査を比較するとすべての都道府県で改善している。

また、離職率を男女別、年代別でまとめたのが図表8である。全国と比較するとどの層でも離職率は高い傾向があるが、特に年代別の若年層の離職率は高く、沖縄県の15~24歳の離職率は10.1%に達している。

順位	都道府県	離職率(%) 2017年
離職率高	北海道	4.8
	宮崎県	4.8
	沖縄県	4.7
	大阪府	4.6
	兵庫県	4.5
全 国 平 均		4.0
離職率低	山形県	3.6
	東京都	3.5
	長野県	3.5
	石川県	3.3
	福井県	3.2

(出所) 総務省「就業構造基本調査・2017年」より算出

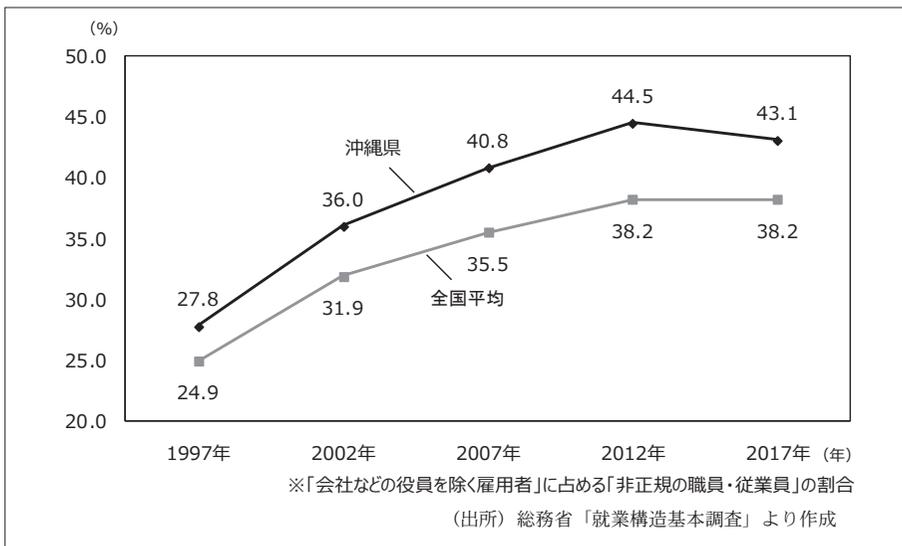
図表7 離職率



図表 8 男女別・年代別離職率

一方、非正規雇用率を時系列に見てみると（図表9）、全国も沖縄県も非正規雇用率の割合が増加している傾向が続いていたが、最新の結果では沖縄県の非正規雇用率は若干改善した。それにともない全国平均との差は、2012年は6.3ポイントだったが、2017年は4.9ポイントまで縮小している。ただ、依然として都道府県別では最も高い値である。

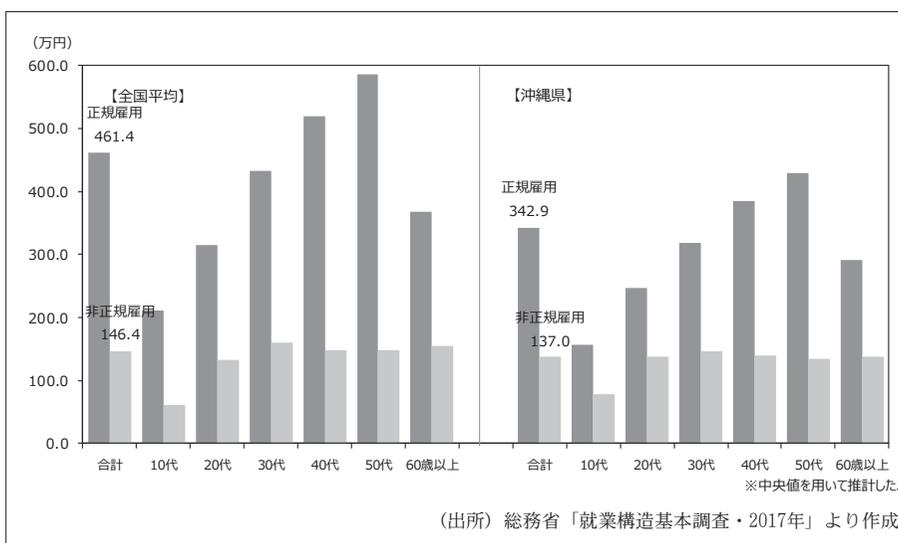
集計方法が異なるので単純比較はできないが、国勢調査結果によれば、沖縄県内の2015年の非正規雇用の割合は38.7%と都道府県別では最も高いものの、2010年比で0.3ポイント改善している。全国的には非正規雇用の割合は増加しており、非正規雇用率が減少したのは沖縄のほかには東北の各県（青森、岩手、宮城、秋田、福島）だけとなっている。



図表 9 非正規雇用率の推移（沖縄県・全国）

また、就業構造調査を用いて2017年の正規雇用と非正規雇用の所得（主な仕事からの年間収入・収益）の年代別の金額をおおまかに推計したのが図表10である。沖縄県においては正規雇用の平均給与額は342.9万円、非正規雇用は137.0万円である。約205.9万円の差がある。グラフを見て明らかなように、正規雇用は年齢とともに給与が上昇していく傾向が読み取れるものの、非正規雇用の給与は横ばいが続くという特徴がある。

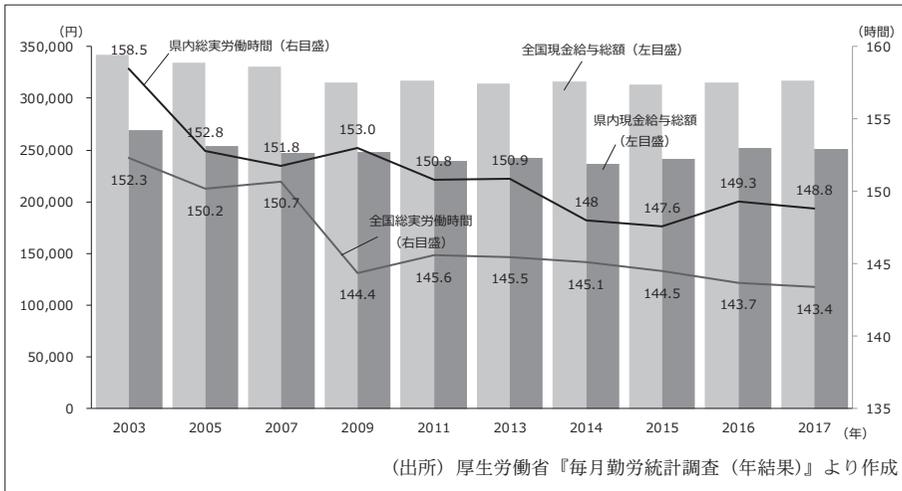
年代が上がることに年収の差は広がる。20代の時は正規雇用と非正規雇用の年収差は107.9万円だが、30代になると172.2万円、40代では245.4万円、50代では294.8万円に差が広がってしまう。年代別に見ると非正規雇用で最も年収が高いのは30代だが、金額は146.2万円にすぎない。20～50代を通して年収はほぼ横ばいである。正規雇用の賃金は年齢が上がると上昇する傾向が見られるが、非正規雇用の賃金はほとんど上昇しない⁷。



図表10 正規・非正規雇用の年代別給与額（全国・沖縄県）

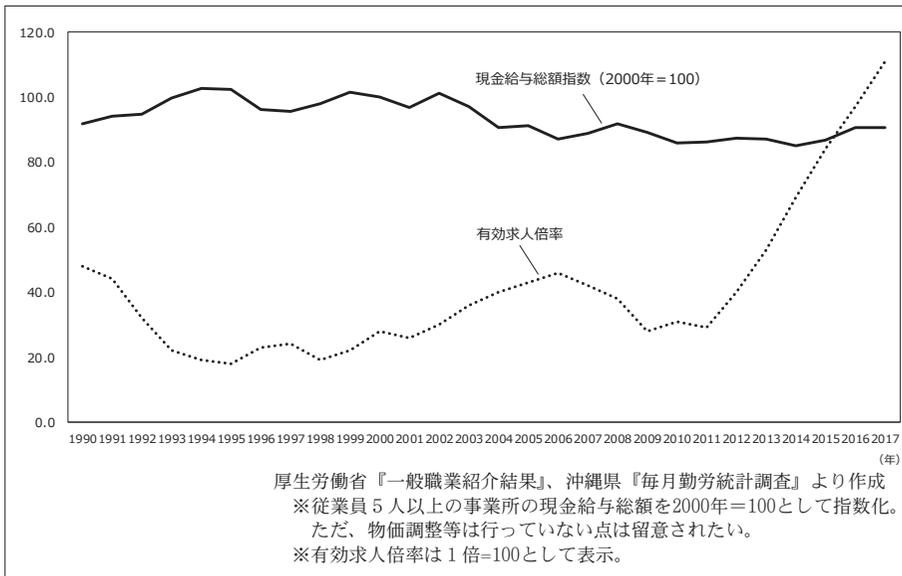
■ 給与総額と労働時間

図表11の通り沖縄県内の2017年の現金給与総額（月間・事業所規模5人以上）は251,458円となっている。全国平均の316,966円と比較すると8割程度に過ぎない状況である。



図表11 給与総額および労働時間の推移（沖縄県・全国）

1990年から2017年の有効求人倍率と現金給与総額の推移を示したのが図表12である。有効求人倍率は2011年から急激に上昇していることがわかる。ただ、現金給与総額については、1990年から横ばいが続いている状況となっている。現状では、有効求人倍率の上昇が賃金上昇に結びついていないようには見受けられない⁸。



図表12 給与総額および労働時間の推移（沖縄県・全国）

また、従業員の雇用環境の実態を知るためには労働時間の把握も重要である。帝国データバンクの調べによると、過去1年間、月間の時間外・休日労働が100時間を超える過重労働となる従業員が「いた」と回答した県内企業は14.8%となっており、全国平均（12.5%）よ

りも高い値となっている⁹。

国の統計において労働時間が把握できる代表的な統計は、厚生労働省の「毎月勤労統計調査（以下、毎勤）」と総務省「労働力調査（以下、労調）」があげられる。「毎勤」は、事業所などを対象に実施する調査であり、その調査における「総実労働時間」とは、時間外労働時間も含まれるが、それは賃金および割増賃金を支払った時間である。

一方、「労調」は、労働者を対象に行われる調査であり、その中での労働時間は、労働者が実際に働いた時間であると推察される。つまり、「サービス残業」等も含まれていると考えられる¹⁰。

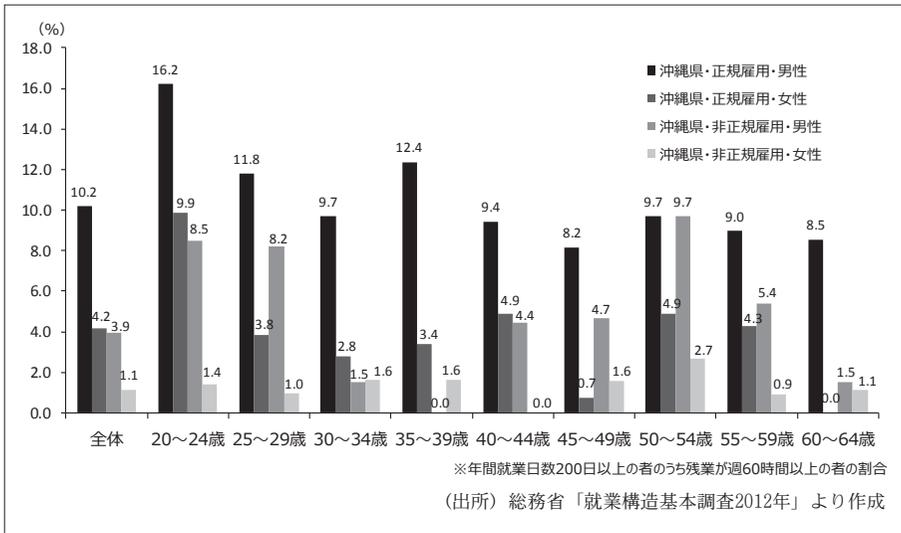
図表13の両者の沖縄県の数値を比較してみると、「労調」および「毎勤」ともに就業時間は減少傾向がみられる。2017年の「労調」と「毎勤」の差は年間258時間となっている。1カ月あたりだと21.5時間であり、1カ月が20日営業日だと仮定すると、1日あたり1.1時間程度の「サービス残業」をしている可能性があるといえる。

年	労働力調査 平均就業時間 (年間) ①	毎月勤労統計調査 常用労働者月間総実労働時間 (年間)			①-②
		総実労働時間 ②	うち所定内 労働時間③	うち所定外 労働時間④	
2008	2168.4	1824.0	1746.0	78.0	344.4
2009	2158.0	1836.0	1740.0	96.0	322.0
2010	2147.6	1825.2	1738.8	86.4	322.4
2011	2126.8	1809.6	1713.6	96.0	317.2
2012	2106.0	1818.0	1722.0	96.0	288.0
2013	2074.8	1810.8	1713.6	97.2	264.0
2014	2074.8	1776.0	1678.8	97.2	298.8
2015	2059.2	1771.2	1665.6	105.6	288.0
2016	2043.6	1791.6	1686.0	105.6	252.0
2017	2043.6	1785.6	1675.2	110.4	258.0

(出所) 沖縄県「労働力調査」、厚生労働省「毎月勤労統計調査」より作成

図表13 沖縄県内の労働時間の推移

就業構造基本調査によれば、沖縄県内で年間200日以上出勤している者のうち、1週間に60時間以上就業している者の割合は正規雇用・男性が10.2%、正規雇用・女性が4.2%、非正規雇用・男性が3.9%、非正規雇用・女性が1.1%となっている（図表14）。なお、週60時間以上働いているということは、法定労働時間より20時間以上も残業をしていると推察され、1カ月に換算すると残業時間が80時間を超える可能性がある。場合によっては、厚生労働省の過労死認定基準を超えて働いているともいえる水準である。



図表14 1週間で60時間以上働いている者の割合（沖縄）

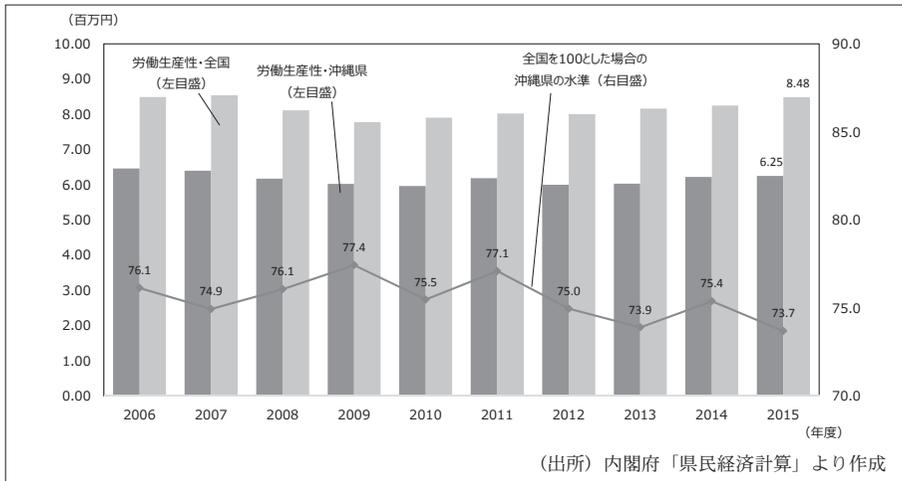
性別で見ると、男性は正規雇用において1週間で60時間以上の就業している者が多い。正規雇用男性を年代別で見ると、長時間労働の割合が多いのは若年層のほか、50代も比較的、多くなっている（図表14）。特に、県内の20～24歳の正規雇用男性のうち16.2%が1週間のうち60時間以上就業している。また、35～39歳の正規雇用男性においても、12.4%が同程度の就業時間となっている。

女性については、正規雇用は20～24歳で就業時間が比較的長いものの、それ以外の年代では5%未満となっている。女性の非正規雇用については50～54歳が2.7%であるもののほかの年代は2%未満となっている。雇用者の労働時間は、性別、雇用形態、年代によって異なっている。

■労働生産性と給与

労働生産性についてはさまざまな算出方法で分析が行われてきている¹¹。ここでは内閣府県民経済計算と経済センサスのデータで分析を行う。内閣府県民経済計算において、県内総生産額（名目）を就業者数で除した値が図表15である。2015年度の沖縄県の労働生産性は625万円であり、全国平均の848万円と比較すると223万円低くなっている。全国平均を100とすると73.7の水準にとどまっている。都道府県別では46位となっている。

全国平均との水準差は、70台の水準となっている。



図表15 労働生産性の推移（沖縄県・全国）

ちなみに、県民経済計算上の一人あたり県民所得は、所得生産比率、労働生産性、修正就業率の3つに分解できる¹²。この3つの寄与度を見ることにより、どの要因が一人あたり県民所得に大きく影響を与えているのかを分析することができる（図表16）。

$$\frac{\text{県民所得（百万円）}}{\text{県内総人口}} = \frac{\text{県民所得（百万円）}}{\text{名目県内総生産（百万円）}} \times \frac{\text{名目県内総生産（百万円）}}{\text{県内就業者数}} \times \frac{\text{県内就業者数}}{\text{県内総人口}}$$

(一人あたり県民所得) (所得生産比率) (労働生産性) (修正就業率)

(出所) 筆者作成

図表16 一人あたり県民所得の要因分解図

上記の式に基づいて、全国と沖縄県の2015年度の数値を算出すると以下の図表17の通りである。

	一人あたり県民所得	=	所得生産比率	×	労働生産性	×	修正就業率
全国	$\frac{405,369,082}{127,094,745}$	=	$\frac{405,369,082}{546,550,491}$	×	$\frac{546,550,491}{64,435,293}$	×	$\frac{64,435,293}{127,094,745}$
沖縄県	$\frac{3,104,409}{1,433,566}$	=	$\frac{3,104,409}{4,141,564}$	×	$\frac{4,141,564}{662,546}$	×	$\frac{662,546}{1,433,566}$
全国	3.19	=	0.74	×	8.48	×	0.51
沖縄県	2.17	=	0.75	×	6.25	×	0.46
※上記の数値の自然対数をとる							
全国	1.16	=	-0.30	+	2.14	+	-0.68
沖縄県	0.77	=	-0.29	+	1.83	+	-0.77
全国と沖縄県の差	0.39	=	-0.01	+	0.31	+	0.09
格差寄与度	100	=	-2.73	+	78.83	+	23.90

(出所) 内閣府「県民経済計算」より作成

図表17 一人あたり県民所得の要因分解

両辺の自然対数を取り、右辺をそれぞれの要因の和の関係としてみた上で、一人当たり県民所得の全国平均と沖縄県との差について寄与率を計算し、要因分解を行った。格差寄与度というのは、全国と沖縄県の一人あたり県民所得の差が上記の3つのうちどの要因が大きな影響を与えているのかを把握する値である。この結果によると、図表17の通り、沖縄県の一人あたり県民所得が低い要因は、労働生産性の低さが大きな影響を与えていることがわかる。

また、統計データは異なるが、2016年の経済センサス活動調査によれば、県内企業の付加価値額合計を従業者数で除した値である労働生産性の産業別の金額は図表18の通りである。

全産業（公務を除く）平均で359.3万円となり、全国平均より185.6万円下回っている。全国を100とした場合、沖縄県の値は65.9となる。産業別では「医療、福祉」を除くすべての産業で、全国平均を下回っているのが現状である。また、図表19の通り、一人当たり給与総額については、全産業（公務を除く）平均では233万円で全国平均より101.2万円下回っている。産業別では「電気・ガス・熱供給・水道業」を除きすべての産業で全国平均を下回っている。全国を100とした場合、沖縄県の値は69.7となる。労働生産性の低さが一人当たり給与総額の低さにもつながっているように見受けられる¹³。

	(万円)			
	沖縄県	全国	沖縄県 - 全国	沖縄県 (全国 = 100)
A~R全産業 (S公務を除く)	359.3	544.9	-185.6	65.9
A~B農林漁業	208.7	343.6	-134.9	60.7
C鉱業, 採石業, 砂利採取業	489.1	3,306.2	-2,817.1	14.8
D建設業	425.7	587.7	-162.0	72.4
E製造業	447.5	737.8	-290.4	60.6
F電気・ガス・熱供給・水道業	1,653.5	2,097.8	-444.3	78.8
G情報通信業	597.5	1,040.3	-442.8	57.4
H運輸業, 郵便業	371.0	564.8	-193.8	65.7
I卸売業, 小売業	372.2	514.8	-142.6	72.3
J金融業, 保険業	786.8	1,282.1	-495.4	61.4
K不動産業, 物品賃貸業	427.6	695.2	-267.6	61.5
L学術研究, 専門・技術サービス業	369.8	971.4	-601.5	38.1
M宿泊業, 飲食サービス業	200.1	210.3	-10.2	95.1
N生活関連サービス業, 娯楽業	263.9	363.3	-99.4	72.6
O教育, 学習支援業	299.8	392.0	-92.1	76.5
P医療, 福祉	364.6	308.4	56.2	118.2
Q複合サービス事業	502.4	536.5	-34.1	93.6
Rサービス業 (他に分類されないもの)	210.1	332.5	-122.5	63.2

※労働生産性 = 産業別従業者1人あたり付加価値額

(出所) 総務省「経済センサス活動調査 (企業に関する統計)・2016年」より作成

図表18 産業別従業者1人あたり付加価値額 (沖縄県・全国)

	(万円)			
	沖縄県	全国	沖縄県 - 全国	沖縄県 (全国 = 100)
A～R全産業 (S公務を除く)	233.0	334.2	-101.2	69.7
A～B農林漁業	168.7	207.7	-39.0	81.2
C鉱業, 採石業, 砂利採取業	334.4	600.9	-266.5	55.6
D建設業	263.7	359.6	-95.9	73.3
E製造業	262.2	428.8	-166.5	61.2
F電気・ガス・熱供給・水道業	779.8	601.3	178.5	129.7
G情報通信業	344.9	582.1	-237.2	59.3
H運輸業, 郵便業	269.1	366.6	-97.4	73.4
I卸売業, 小売業	191.6	294.9	-103.3	65.0
J金融業, 保険業	361.6	595.4	-233.8	60.7
K不動産業, 物品賃貸業	186.3	306.9	-120.6	60.7
L学術研究, 専門・技術サービス業	255.7	436.0	-180.3	58.6
M宿泊業, 飲食サービス業	109.5	132.1	-22.7	82.8
N生活関連サービス業, 娯楽業	160.0	199.0	-38.9	80.4
O教育, 学習支援業	258.5	345.1	-86.6	74.9
P医療, 福祉	325.9	332.7	-6.9	97.9
Q複合サービス事業	272.3	391.2	-118.9	69.6
Rサービス業 (他に分類されないもの)	160.9	242.2	-81.4	66.4

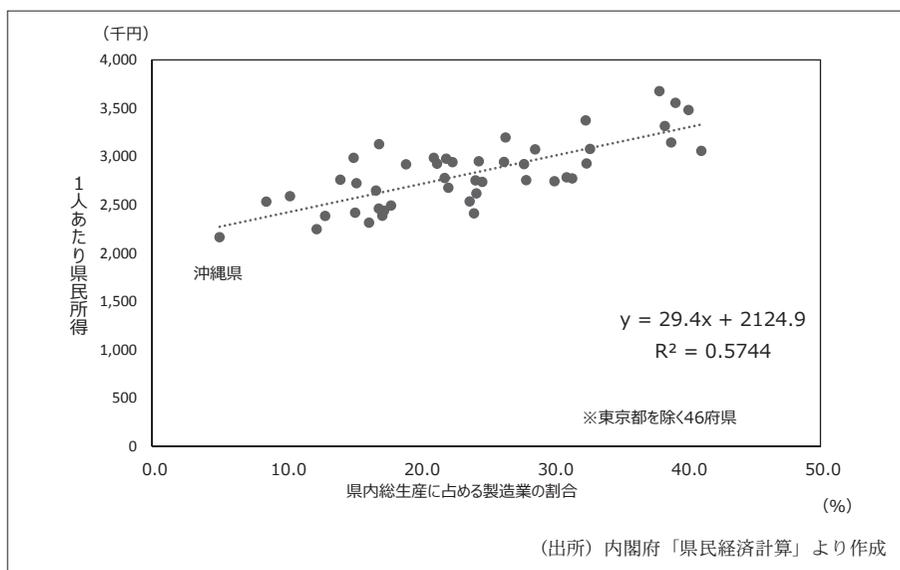
※1人あたり給与総額 = 給与総額 (百万円) ÷ 従業者数 (人)

(出所) 総務省「経済センサス活動調査 (企業に関する統計)・2016年」より作成

図表19 産業別従業者1人あたり給与総額 (沖縄県・全国)

■ 1人当たり県民所得と製造業との関係

製造業と一人当たり県民所得の関係を示したのが図表20である。東京都を除く46府県の県内総生産に占める製造業の割合と一人当たり県民所得をプロットした。その結果、県内総生産の占める製造業比率の高い府県が一人当たり県民所得も高くなる傾向があることがわかる。なお、沖縄県は最も製造業比率が低く (5.0%)、最も一人当たり県民所得 (216.6万円) が低くなっている。



図表20 都道府県別一人あたり県民所得と県内総生産に占める製造業の割合（2015年度）

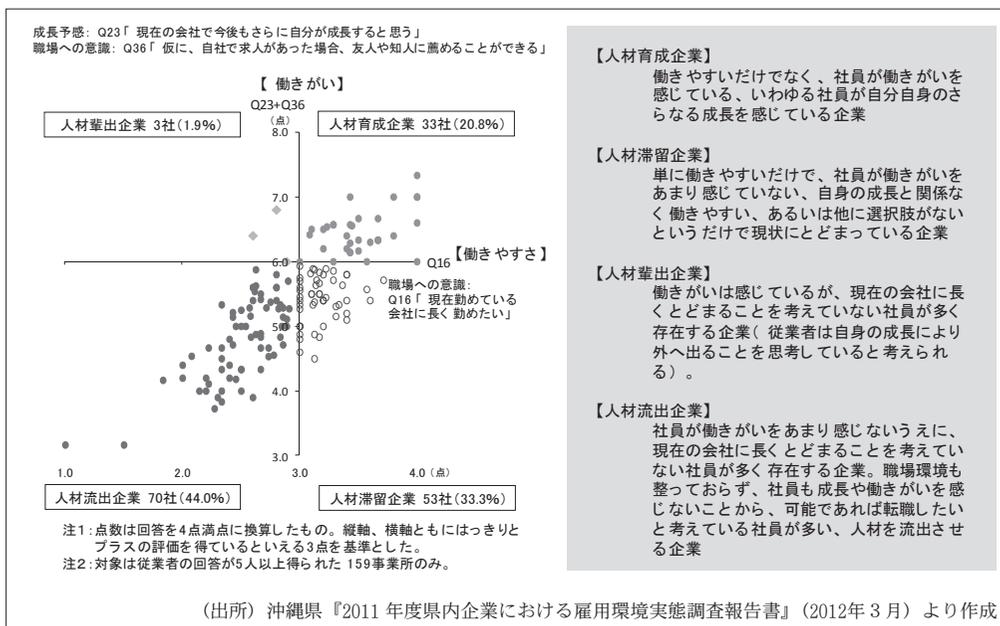
■ 県内企業の職場環境の現状

沖縄県がとりまとめた『雇用環境実態調査』（2011年度）では、同調査において実施した従業員アンケートをもとに、「働きやすさ」を横軸に、「働きがい」を縦軸に県内の企業を整理されている（図表21）。

図表21の第1象限（右上部分）に位置づけられた、「従業員が働きがいもあり、なおかつ働きやすい企業」は、県内においては20.8%（33社）。一方、第3象限（左下部分）に位置づけられる「従業員が働きがいもなく、働きにくいと感じている企業」は44.0%（70社）にも上る。

第1象限にある「働きやすく」、「働きがい」のある企業とは、すなわち「社員を育成してくれる職場」であり、「人材育成企業」だといえるが、第3象限にある、「従業員が働きがいもなく、働きにくいと感じている企業」は、「人材流出企業」だといえる。

つまり、県内においては、人材を育成する意識が低く、働きやすい職場環境が整っていない「人材流出企業」の割合が高いことが伺える。このような「人材流出企業」で働いている従業員は、可能であれば転職をしたいと考えていると推察され、「人材流出企業」の多さが県内における高失業率、高離職率の要因のひとつとなっていると考えられる。



図表21 県内企業の4象限

3. 沖縄の雇用環境の課題と現在の環境変化

以上のデータより、沖縄における雇用環境の現状からは以下のような課題が抽出される。第一は、高離職率(4.7%・2017年・就業構造基本調査)、第二は、高非正規雇用率(43.1%・2017年・就業構造基本調査)、第三は、全国平均よりも長い労働時間(月148.8時間・2017年・毎月勤労統計調査)、第四は、全国平均と比較すると低い労働生産性(2016年・経済センサス活動調査)、第五は、全国の8割程度の給与額(2017年・毎月勤労統計調査)、第六は、県内総生産に占める製造業比率の少なさ(2015年度・県民経済計算)、第七は、人材流出企業の多さ(2011年度・沖縄県調査)などがあげられる。

これらの課題、特に賃金の低さが生じている要因は、県内企業の付加価値額の低さに起因していると考えられる。付加価値額の低さは何に起因するのであろうか。それは、製造業(特に精密機械などの高付加価値の産業)の少なさが影響している可能性が高い。

もちろん、地理的な理由から、原材料の輸送コスト等による利益の圧迫も推察されるが、労働生産性が低い一方で、労働時間が長い状況を勘案すれば、事業所としての「付加価値」が少ないことから、従業員に還元することができず、給与が低いという結果(低賃金)につながっているのではないだろうか¹⁴。

つまり、安定した「付加価値」を生み出すことができないがゆえに、社員を正規雇用ではなく非正規雇用で雇わざるを得なくなってしまうとも考えられる(高い非正規雇用比率)。そして、給与の安さ、身分の不安定さ、そして人材育成意欲の弱さもあり、県内企業

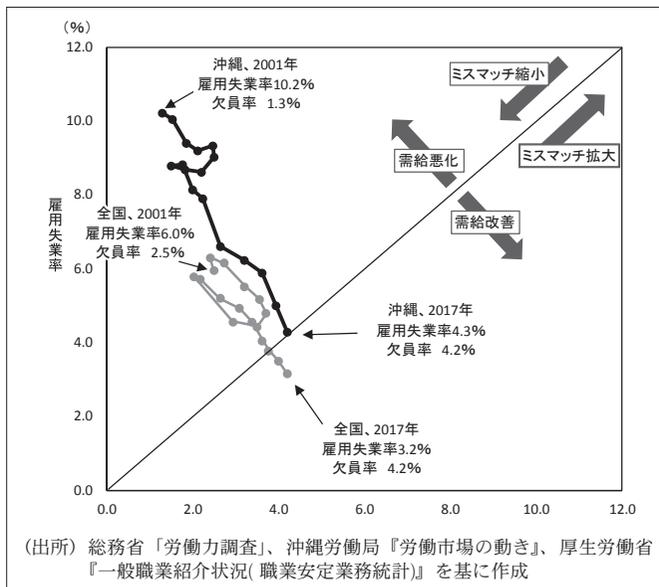
においては離職するものが多数存在しているのではないだろうか（高離職率）。

県内の雇用環境は、各種課題と原因が複雑に絡まりあってしまっており、解決は容易ではない。ただ、沖縄県内の好景気の影響もあり、徐々に雇用環境は変化しつつある。2017年には1972年以降、初めて有効求人倍率が1倍を超え、県内においても、求職者よりも仕事が少ない状況から、企業において人手が足りない状況になりつつある。

沖縄および日本の労働市場における失業率と欠員率の関係を表したUV曲線は図表22の通りである。UV分析は、失業を需要不足失業と構造的・摩擦的失業に分けるために用いられる手法であり、Uは失業（Unemployment）で需要不足を、Vは欠員（Vacancies）で需要超過を示す。ここで失業の指標には自営業主などを除いた雇用失業率を用い、また欠員の指標には欠員率を用いた¹⁵。

一般的に、欠員率が低く、雇用失業率が高い状態というのは、求人が少なく労働者が仕事に就くことができない状態だといえ、需要不足失業が多い状態だといえる。一方、企業の欠員率が高いにもかかわらず、雇用失業率も高い状況というのは、労総者側が仕事を選んで就職をせず失業状態にいることを表しており、ミスマッチ失業が生じている状態だと考えられる。45度線上が、労働需要と労働供給が一致している状態だといえる。

図表22によれば、最新の2017年の全国ベースの雇用失業率は3.2%、欠員率は4.2%となっており、欠員率が雇用失業率より大きい値になっている。すなわちミスマッチ失業が生じている状態だといえる。一方、沖縄県の数値においても徐々に雇用失業率が低下し、欠員率が上昇している傾向が読み取れる。そして2017年には雇用失業率は4.3%まで低下し、欠員率は4.2%まで上昇した。ミスマッチ失業に近づきつつある。



図表22 UV曲線（沖縄県・全国、2001年～2017年）

実際、2018年1月に公表された沖縄振興開発金融公庫の調査によれば、人手不足を訴える企業が多数存在することが明らかとなっている¹⁶。同レポートによれば、正規雇用の人手不足の状況について、正規雇用が「現在、不足している」と回答した企業は46.8%に上り、「現在は不足していないが、今後不足する懸念がある」(31.2%)と合わせると78.1%となり、約8割の企業が正規雇用の人手不足に対する問題や懸念を持っていることがわかる。さらに、非正規雇用の人手不足についても、非正規雇用が「現在、不足している」と回答した企業は41.1%、「現在は不足していないが、今後不足する懸念がある」は18.4%となっており、合わせると59.5%であった。

別の民間シンクタンクの調査においても、「不足気味」との回答が「過剰気味」との回答した企業を大幅に上回っている状況である¹⁷。

県内の雇用環境は近年、労働力人口の増加、就業者数の増加、失業者数の減少というトレンドが持続してきた。就業者数が増加し、失業者数が減少し、改善傾向がみられるにもかかわらず、完全失業率が高止まりしている要因としては、就業者数の増加以上に労働力人口が増加してきた点が挙げられてきた¹⁸。

しかし、若干懸念される統計データも存在する。図表23の通り、2015年国勢調査結果においては、2010年の前回調査と比較して、就業者数は増加し、完全失業者数も減少したが、労働力人口が前回調査より約21,000人減少したのである。

	2010年	→	2015年	
労働力人口(人)	650,307	→	629,394	20,913人の減少
就業者数(人)	578,638	→	589,634	10,996人の増加
完全失業者数(人)	71,669	→	39,760	31,909人の減少
完全失業率(%)	11.0	→	6.3	4.7ポイント改善
非正規率(%)	39.0	→	38.7	0.3ポイント改善

(出所) 総務省「国勢調査」より作成

図表23 沖縄県の主要数値の変化

県内の近年の雇用環境のトレンドのひとつであった、労働力人口の増加が止まったのである。また、労働力人口とは若干異なるが、主要な社会の担い手とされている生産年齢人口(15歳~64歳人口)についても、2015年は892,109人となり前回調査よりも0.7%(5,851人)減少している。

さらに、沖縄県においても老年人口(65歳以上人口)が27,833人、県民人口に占める割合が19.6%となり、調査開始以来、初めて15歳未満人口を上回った。

労働力人口の減少、ならびに生産年齢人口の減少は、社会における主要な働き手の伸びが止まってしまったことを意味する。したがって、県内においても大幅な人口の流入などが起こらない限り、各企業における人手不足は今後も持続する可能性が高くなっているといえる。

各企業においては、人材を辞めさせない対策、および業務の効率化などは必要不可欠である。

なお、県内のすべての産業を網羅しているわけではないが、主要産業である観光関連産業等の従業員に対するアンケート調査においては、「現在の会社を辞めて転職したいと考えたことがありますか」との問いに対して、「よく考える」が14.8%、「たまに考える」が39.5%となっている。合計すると54.3%の従業員が転職を考えたことがあるという結果もある¹⁹。

同調査においては、従業員の定着に関するポイントも検討されている。「現在勤めている会社に長く勤めたいと思いますか」という設問と、最も相関がある項目は「仮に、自社で求人があった場合、友人や知人に勧めることができますか」(0.57 ※相関係数、以下同じ)であった。次いで「現在の会社で今後もさらに自分が成長すると思う」(0.54)、「あなたが目指す、次のステップが具体的にイメージできていますか」(0.46)、「人事評価の結果に満足している」(0.46)、「経営者や管理者は社員に対して、必要に応じて、アドバイスしたり、相談にのってくれる」(0.46)、「経営者や管理者は、仕事の結果だけでなく、あなたの仕事に対する姿勢や取り組みなどを的確に評価していますか」(0.45)であった。

また、「現在の会社を辞めて転職したいと考えたことがありますか」と、最も相関がある項目は「あなたの会社は優秀な人から辞めていく傾向がありますか」(0.47)であった。負の相関がある項目は「現在勤めている会社に長く勤めたいと思いますか」(-0.62)、「仮に、自社で求人があった場合、友人や知人に勧めることができますか」(-0.48)、「社員の役割や仕事の配分、人員の配置が適切に行われている」(-0.46)、「人事評価の結果に満足している」(-0.43)、「経営者や管理者は、仕事の結果だけでなく、あなたの仕事に対する姿勢や取り組みなどを的確に評価していますか」(-0.42)となっている。

同調査において、人材の定着に関連していると思われる項目は、「職場意識」、「成長予感」、「人事評価」、「コミュニケーション」、「労務管理」、「人材育成」など幅広い項目との相関関係がみられた。また、自社で求人があった場合、友人や知人に勧めることができるかどうか、今後も現在の会社で成長すると思うといった「成長予感」を与えることができるかどうか重要なポイントとなっている。さらに、人事評価における納得度、利益の還元、各々への仕事の配分の適正さなどが重要であると結論づけている²⁰。

定着については、「成長予感」というのが重要なポイントとして挙がっているが、「現在の会社で今後もさらに自分が成長すると思う」と相関が0.5以上の項目は、「1年前と比較して、自分は成長したと思う」(0.61)、「今より高いレベルのスキルが習得できるような仕事を与えられている」(0.61)、「目標となる上司や先輩がいる」(0.61)、「あなたが目指す、次のステップが具体的にイメージできていますか」(0.57)、「現在勤めている会社に長く勤めたいと思いますか」(0.54)、「経営者や管理者は社員に対して、必要に応じて、アドバイスしたり、相談にのってくれる」(0.52)、「会社は人材育成を重視している」(0.52)であった。

つまり、県内企業において、働いている会社で自分が「今後も成長すると思う」と関連すると思われるのは、「成長実感、人材育成、職場への意識、コミュニケーション」に関する

項目である。

したがって、少なくとも県内企業においては、労働力人口が減少していくなか、人材を定着させていくためには、社員に「成長予感」を与えることのできるような人材マネジメントが必要不可欠になってきているといえよう。

4. 沖縄の雇用環境の改善に向けた施策の方向性

県内企業は、労働力人口が増加していたこともあり、比較的容易に人材を集めることができた。しかし、沖縄でも今後、労働力人口の減少が想定されている。実際、人手不足に悩む企業は増加している。

また、将来的な市場性に魅力を感じ、県外、海外の企業の県内進出も増加傾向にあり、人材獲得に向けた企業努力も活発になってきた²¹。

今後、賃金の向上に確実につなげていくために現時点で県内の企業において求められる取り組みは、いかに付加価値を高めることができるかである。ただ、その手法については、産業別、企業別に異なり、まだ手探り状態といった状況であるが、各企業において、付加価値の獲得に向けた努力は必要不可欠である²²。

一方、労働者においても、従来のように与えられた仕事を淡々と行っていけば安泰という時代は過ぎたといえる²³。県内においても国勢調査ベースで比較しても、従来までは多くの雇用を生み出してきた「卸売業、小売業」や「建設業」において、就業者数が減少している（図表5）。

沖縄県が取りまとめた2016年の「県民意識調査」において、「いつでも仕事を優先させる（A）」か、それとも、「休みをつぶしてまで仕事をしようとは思わない（B）」かについて尋ねたところ、「Aに近い」と「どちらかといえばAに近い」の合計で50.0%であるのに対して、「Bに近い」と「どちらかといえばBに近い」の合計は49.0%であった。仕事を優先する人がやや多い。ただ、前回調査では、前者が51.0%、後者が47.4%であったことから、前回と比較すると余暇優先派が1.6ポイント増えている状況である²⁴。

このような余暇や家族との時間を優先したいような方々が、安心して働き、そして、安定的な生活をする事ができる社会の構築という点が、政策的に追求されるべきだろう。正規雇用、非正規雇用という二分法を超えた、新しい雇用形態、働き方をデザインしていく必要があると考えられる²⁵。

また、現在、AIの進化が人間の仕事を奪うのではないかと、といった議論が盛んになっている²⁶。これまでは、AIが進化することで、これまでの仕事なくなる一方、新たな仕事が生み出されると考えられてきた。しかし、21世紀に入り、機械の進化のスピードが拡大したことで、新たな仕事は生み出されず、多くの人々の仕事が無くなる可能性が指摘され始めている²⁷。

実際、日本の労働人口の約49%が、技術的には人工知能等で代替可能になるとの調査結果

もある²⁸。その中には、県内でも就業者数の多い、小売業に関連する、スーパー店員のほか、一般事務員や銀行窓口係などの第三次産業も含まれている。したがって、AIの進化、企業のAIの活用は、中長期的には沖縄においても労働者の仕事を奪う可能性が高いのではないだろうか。労働者も従来までの仕事から別の仕事へ配置転換されるようなことも起こるかもしれない。新たな仕事に求められる職業能力を高めていくために、常に学び続ける必要がある²⁹。

最後に、県内の雇用環境の改善に向けた施策の方向性について検討したい。

第一には、給与を向上させていくためには県内企業の付加価値額の向上が重要になると考えられる。なお、この点については、内閣府沖縄総合事務局、沖縄労働局ならびに県内経済団体、労働団体、士業団体が集まり、2017年11月より「働き方改革・生産性向上推進運動」がスタートしている。同運動に関しては、目標値も設定されている。

一つ目の目標値は、労働生産性の伸び率を年率3%以上と設定されている。二つ目は、週の実労働時間60時間以上の雇用者の割合を2020年までに5%以下までに引き下げることを掲げている（現状では5.8%）。これらの目標達成のために、「働き方改革、生産性向上に対する機運の醸成」と「中小企業・小規模事業者に対する草の根支援」を基本方針として、以下の取り組みを協力して行うこととなっている。具体的な取り組みとしては、①中小企業・小規模事業者向け支援ツールの作成・活用、②普及啓発・相談支援体制の充実、③人材育成・確保、④「IT投資による生産性向上プロジェクト（仮称）」の推進、⑤セミナーとの共同開催、メルマガ発信等となっている。

取り組みとしては始まった段階ではあるが、具体的な目標値を設定し取り組んでいくという点においては、政策評価の観点から、今後の取り組みの具体化を注視していく必要がある。

第二としては、企業に対する施策ではないが、個々人の能力開発への支援も重要であろう。離職率の高い沖縄県においては十分な能力開発が企業内で行われてきたとはいいい難く、中小企業においては人材育成に費用を捻出することは困難でもあった³⁰。しかし、企業が提供する能力開発の機会や自己啓発への取り組みが、雇用継続や転職のあり方を左右すると指摘されている³¹。また、企業内における生産性の向上につながることも示唆されている³²。したがって、個々人に対する、中小企業や小規模事業所や第三次産業が多いという沖縄県の産業構造の特性にあった能力開発の支援も、個々人の収入増や、就労の継続にもつながるのではないだろうか。

本稿においては、県内の雇用環境の現状と課題、そして課題解決に向けた施策の方向性を整理した。ただ、あくまで雇用政策立案に向けた基礎的な分析と、今後の施策立案に向けた方向性の提示にとどまっている。具体的な施策案の検討は今後の課題としたい。

注

¹ 島田尚徳「沖縄振興のこれまでとこれから」『かいぎんエコマガ』第76号(2011年7月号)、6-9頁。

² 宮本憲一「沖縄の維持可能な発展のために」宮本憲一・佐々木雅幸編『沖縄21世紀への挑戦』(岩

波書店、2000年)、8頁を参照。

- ³ 高良倉吉編『沖縄問題』(中公新書、2017年)、80頁。なお、同書は仲井眞弘多氏が沖縄県知事を務めていた時期に、副知事だった高良倉吉氏のほか主要部長を担当した元県庁職員らが取りまとめた著書である。
- ⁴ 沖縄振興開発金融公庫「拡大する沖縄経済の下で深刻化する人手不足 ～県内企業への影響と課題への対応～」(公庫レポートNo.154・2018年1月)を参照。
- ⁵ 秋吉貴雄『入門 公共政策学』(中公新書、2017年)28-33頁を参照。
- ⁶ 伊藤修一郎『政策リサーチ入門』(東京大学出版会、2011年)、4頁。
- ⁷ ただ、この推計は非常におおまかな推計であり、なおかつ就業時間などを考慮した数値ではない点は留意されたい。
- ⁸ ただ、県内シンクタンクにおける別の調査においては、近年、人材の定着・確保を目的とした賃金改善の動きは見受けられるので、徐々に現金給与総額も上昇していく可能性はある(海邦総研「県内企業賃金引き上げ動向(2017年度実績、2018年度見通し)」(2018年1月23日)を参照)。なお、沖縄ではないが、日本において、人手不足にもかかわらず、賃金が上がらない理由に関しては、玄田有史編『人手不足なのになぜ賃金が上がらないのか』(慶応義塾大学出版会、2017年)が包括的な分析を行っている。
- ⁹ 株式会社帝国データバンク沖縄支店「従業員の健康管理に対する沖縄県企業の意識調査」(2015年7月)を参照。
- ¹⁰ ここでの「サービス残業」の考え方、および算出方法は、森岡孝二「労働時間のコンプライアンス実態とサービス残業」『研究双書第147号 ビジネス・エシックスの新展開』(2008年)、森岡孝二「労働時間の二重構造と二極分化」『大原社会問題研究所雑誌』(No.627/2011.1)を参照した。
- ¹¹ たとえば、名嘉座元一「労働生産性から見た沖縄県産業の特性分析」『沖縄国際大学経済論集』(第9巻第1号、2015年3月)、43-62頁、宮城和宏「沖縄経済の成長、生産性と「制度」に関する一考察」『地域産業論叢』(第14集、2018年)、1-31頁など。
- ¹² 以下の分析手法については、名嘉座、前掲論文、46-50頁、および沖縄労働局「沖縄県の県民所得に関する考察」(2014年8月)を参照にした。
- ¹³ なお、全国的には長期的にみれば労働生産性の上昇率と賃金の上昇率の間に一定の相関があると指摘されている(厚生労働省『平成28年版 労働経済の分析』(2016年9月)、82-89頁を参照)。
- ¹⁴ 日本銀行那覇支店が公表した「沖縄県の所得水準はなぜ低いのか(現状・背景・処方箋)」(2018年10月5日)において「企業の所得」の少なさでも示唆されている。
- ¹⁵ 雇用失業率、ならびに欠員率の算出方法は以下の通り。雇用失業率=完全失業者数/(雇用者数+完全失業者数)×100、欠員率=(有効求人数-就職件数)/(有効求人数-就職件数+雇用者数)×100。データは、総務省「労働力調査」、沖縄労働局「労働市場の動き」、厚生労働省「一般職業紹介状況(職業安定業務統計)」を基にしている。なお、日本全体のUV曲線に関する分析については、小峰隆夫「労働力不足時代の日本経済」『都市問題』(第105巻第11号・2014年11

- 月号)、5-6頁を参照。
- ¹⁶ 以下は、沖縄振興開発金融公庫、前掲レポートより。
- ¹⁷ 海邦総研「県内景気動向調査(2018年1-3月実績、4-6月見通し)」(2018年4月)参照。
- ¹⁸ 一例として南西地域産業活性化センター『沖縄県の就業構造と失業に関する調査研究』(2014年3月)、「はじめに」などがあげられる。
- ¹⁹ 内閣府沖縄総合事務局経済産業部『沖縄における主要産業の生産性向上に向けた人材マネジメント構築のための基礎調査事業報告書』(2017年3月)、200頁。なお、設問は、「現在の会社を辞めて転職したいと考えたことがありますか」となっており、結果は「よく考える」14.8%、「たまたま考える」39.5%、「あまり考えたことない」27.9%、「考えたことはない」16.4%、「無回答」1.5%であった。
- ²⁰ 同上、59頁を参照。
- ²¹ 海邦総研、前掲「県内企業賃金引き上げ動向(2017年度実績、2018年度見通し)」を参照。
- ²² その一例として、県内企業の海外展開があげられる。その現状については、島田尚徳「地域産業を興す 国際物流ハブを活用した県内企業の海外展開」『月刊金融ジャーナル』(2017年2月)、48-51頁で分析されている。
- ²³ ビジネスモデルの急速な変化と労働者のキャリアマネジメントについては、慶應義塾大学キャリア・リソース・ラボ・株式会社リクルートワークス研究所『「21世紀のキャリアを考える研究会」研究報告書』(2011年5月)、64-66頁を参照。
- ²⁴ 沖縄県『第9回県民意識調査報告書 暮らしについてのアンケート結果』(2016年9月)、109頁を参照。
- ²⁵ 県内における正規や非正規の問題については、島田尚徳「正規・非正規労働の問題を乗り越えることはできるのか?」沖縄タイムスHP・タイムス・クロス (<http://www.okinawatimes.co.jp/articles/-/50254>・2018年6月27日閲覧)を参照。また雇用だけでなく社会保障も含めた包括的な考え方については、宮本太郎『生活保障』(岩波新書、2009年)の議論を参照。
- ²⁶ たとえば、井上智洋『人工知能と経済の未来 2030年雇用大崩壊』(文春新書、2016年)。
- ²⁷ マーティン・フォード『ロボットの脅威 一人の仕事がなくなる日』(日本経済新聞出版社、2015年)、11-22頁を参照。
- ²⁸ 野村総合研究所「日本の労働人口の49%が人工知能やロボット等で代替可能に」(2015年12月・https://www.nri.com/~media/PDF/jp/news/2015/151202_1.pdf・2018年6月27日閲覧)
- ²⁹ 慶應義塾大学キャリア・リソース・ラボ・株式会社リクルートワークス研究所、前掲、64-65頁を参照。
- ³⁰ 高橋俊介『ホワイト企業』(PHP新書、2013年)、234頁。
- ³¹ 佐藤博樹「はじめに」佐藤博樹編著『働くことと学ぶこと 能力開発と人材活用』(ミネルヴァ書房、2010年)、i頁を参照。
- ³² 名嘉座、前掲論文、53-55頁を参照。

5歳児の植物器官認識の検討 —栽培経験のある花（アサガオ）の描画分析—

宮 城 利佳子*

A study of 5-year-old children's conception of the botanical organs

—Analysis of children's drawing of flowers (morning glory) which they cultivated in kindergarten —

MIYAGI Rikako

要 旨

保育では、自然が重視されており、多くの園で栽培活動が実施されている。園での栽培活動を通して、幼児が植物をどのように理解するのかについて明らかにすることは、幼稚園や小学校での栽培活動を実施する基盤となり、幼小連携へとつながると考えられる。よって、本研究では、園において栽培経験のある植物の器官についての認識について描画分析を行った。

要 約

本研究は、栽培経験のある植物（アサガオ）の器官についての5歳児の認識を、栽培経験のエピソード記憶の有無の関連で描画分析を行うことによって検討した。その結果、以下のことが明らかになった。(1)栽培経験がエピソード記憶に残っていない場合、アサガオの特徴の意味記憶も残っていないことが明らかになった。(2)子どもがアサガオとして描画した絵は、花の描画が有意に多く、葉の描画が有意に少なかった。(3)葉の描画は栽培経験を自発的に想起した者の方が有意に多かった。(4)栽培経験を自発的に想起した者の方が、花の特徴を捉えていたが、葉、茎の特徴を捉えているかという点では有意差がなかった。(5)子どもの植物の器官の認識は、大きく分けて「花のみの認識」から、「対象となる植物の特徴を捉えてはいるが、花以外の器官を認識」、「対象の植物の特徴を捉えて、花以外の器官を認識」へと移行すると考えられる。今後、他の年齢に対象を広げ、さらに研究する必要がある。

キーワード：器官認識 子ども 描画 栽培 保育

* 尚学院国際ビジネスアカデミーこども未来本科 非常勤

問題と目的

保育における栽培活動の意義

日本では多くの子どもがいる家庭で、植物栽培が行われている（吉村・沢本・繁野・曾我・滝川，1983）。そして、子どもが集団で過ごす場である幼稚園や保育園でも、栽培活動は頻繁に行われている（井上・無藤，2006）。『幼稚園教育要領』（2017）、『保育所保育指針』（2017）では、植物との関わりが繰り返し取り上げられており「身近な動植物への親しみ」が子どもの「豊かな心情」や「生命の尊さ」への気づきに影響を与えるとして重視され、豊かな人間性や科学性の芽生えがその意義として示されている。

保育において、栽培活動が頻繁に行われることは、栽培活動を通して自然とふれあうということに意義がある。自然は、人工物と異なり、人間が行った行為に対して、予期しない結果となることが多々ある。そして、結果も、数値化できるような単純なことではない複雑な要素によって変化する。

このような複雑な自然と関わる中で、子どもたちは多くのことを学んでいると考えられる。例えば、栽培活動において、土を作り、種をまき、水をやり、支柱をたて、育てる過程で子どもは多くのことを学んでいる。土を作る際に、土とふれることで、土の見え目、匂い、温度、感触等、五感を使って学んでいる。そして、同じ土でも、水に濡れた土、乾いた土では異なる感触であることや、土の種類によって色が異なること、柔らかい土と固い土の違い等、経験を通して学んでいく。

同様に、種まきや水やり等、子どもが関わるすべての活動の中で、子どもは経験を通して学んでいる。例えば、種まきにおいては、種の感触や大きさ、種類によって、様々な種があることを学んでいるだろう。また、種をまいても、すべての種が発芽するとは限らない。

水やりにおいても、同じようなことが言える。例えば、子どもは、水をやるという行為を通して、水が葉からは吸収されないことや、土に吸収されて行く様子を観察することができるだろう。そして、水をやりすぎて、土の上に水があふれる様子を観察することもあるだろう。また、水やりを忘れて、植物を枯らしてしまうことや、水をやりすぎてしまうこともあるだろう。

このような、経験を通して、子どもは、自然の奥深さを知る。そして、うまくいかない経験を通して、成功するために試行錯誤し、工夫して、思考力を育てていく。しかし、これらのことに気づくことができ、試行錯誤していくためには、子どもたちが栽培活動にどのように取り組んでいるのかが大きく影響すると考えられる。

栽培活動の中でなされる経験は、幼稚園教育要領（2017）において、「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」として示されている具体的な姿へとつながっていく。以下に、「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」と栽培活動との関係について検討する。

まず、「健康な心と体」についてである。栽培活動の中で、重いじょうろを持って、水をやることは、子どもが自分の力を試す活動であり、体をつくることにつながる。何度も往復

することを避けるために、一度に多くの量を運ぼうとして、重さを実感する子どもの姿が見られる。また、栽培活動のなかで食べられる植物を栽培した際には、出来上がった作物を収穫し、食べる喜びが食育へとつながり、幼児自身の体への意識を高めることにつながる。さらに、植物の成長過程と、幼児自身を比較することで、体の器官や体の成長、水や栄養（肥料）の重要性に気づくこともあると考えられる。このような気づきが、幼児の「健康な心と体」へとつながっていくと考えられる。

次に、「自立心」についても、栽培活動と関連づけて考えることができる。幼児自身が、自分の鉢やグループ、クラスの鉢、花壇等の自覚をもって、自分の世話をする対象として植物を栽培することが、幼児が責任感をもち、自分の力で行うために考えることへとつながる。栽培した植物の成長が、目に見えやすいことから、達成感を得やすく、幼児の自信へとつながる。

さらに、幼児が自分自身の鉢だけでなく、休んでいるお友達の鉢や、クラス全体の鉢の世話へと意識を持つことが、「協同性」「道徳性」へとつながる。また、成長した作物を収穫し、お友達と料理を楽しむことや、その過程をみんなで劇や作品として作る等の活動も「協同性」へとつながる。

植物栽培の際に、試行錯誤し、結果を予想したり、工夫したりすることは「思考力の芽生え」へとつながる。友達と意見を交換し、うまく栽培できるように話し合ったり考え直したりする喜びを味わうことがあげられる。また、植物の葉っぱや花を使った色水遊び等でも試行錯誤することができる

また、近所の農家に「畑の先生」として来てもらい、植物の栽培方法を教えてもらうことを行っている園もある。また、栽培活動で収穫した野菜を食べることで、スーパーマーケット等で売られている野菜が、どのように作られているのか、その過程について話し合う活動が行われることもある。このような活動は、地域の身近な人とふれあうことにつながり「社会生活との関わり」とつながる。

そして、収穫した野菜を数えることや、水やりの道具によって水の入る量が異なることを通して、数量の意識へとつながる。水の重さと量の関係は、子どもにとって、理解しやすいと考えられる。野菜の値段や土の量、種の個数を数える活動も数量の意識へとつながるといえる。植物の高さを比べる活動もある。また、栽培している植物について、図鑑で調べたり、絵本を読んだりすることや、どの植物を栽培しているかを示すプレートを作ったりする活動が、「数量や図形、標識や文字などへの関心・感覚」へとつながる。

さらに、活動の中で発見したことを保育者や友達に伝え、共感したり、考えを深めたりする。これは、「言葉による伝え合い」である。

また、植物栽培に関する絵を描くことや、植物を用いた工作を行うことで、「豊かな感性と表現」へとつながる。

当然のことながら、「自然との関わり・生命尊重」には、植物栽培活動は大きく寄与している。

一見、変化がおこっているように見えない土の中から、芽が出たことを発見する喜びや、植物の丈が伸びていることを発見する喜び、つぼみができたこと、花が咲いたこと、実や種ができたことを発見する喜び等、植物の生長の各段階で、過去の段階の植物と今の植物を比較し、「思考力の芽生え」へとつながっていくような考える喜びに加え、自然の不思議さを実感することができる。毎日、責任を持って水やりを行った結果、大きくなった植物に対して、道ばたの雑草のように目に入っても意識していなかった植物とは異なる愛情を持つようになることが考えられる。綺麗だと摘んでいた花に、生命を感じるようになることで、簡単に全部摘んでしまうという行動が減っていく。

以上のように、植物の栽培活動は、「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」の10個すべてへとつながる活動であり、現代の保育において、非常に重要な活動である。子どもの人数が減り、機械化が進んだ現代だからこそ、自分の思い通りにならない自然の存在を幼児期に感じることは大きな意味があると考えられる。

また、現代のように、自然の存在が遠くなる以前から、幼児にとって自然は重要な物であると位置づけられてきた。例えば、フレーベルは、「庭造り」の中で、栽培活動を「保育されている自分と、その同じ自分が育てている植物との関係を重ね合わせる」「個別的なもの」と全体的なものとの関係や、家族と社会の一員であることの認識を促す」という点から、意味付けている（青木 2017）。フレーベルの思想は、幼児が栽培活動を行うことを、育てられる対象であった幼児が、異なる関係性を築くことの重要性を示唆していると考えられる。これは、栽培活動が、幼児が他者に気づく、自己中心性からの脱却の一助となることを示唆しているのではないだろうか。他者を意識することは、社会生活を送るにあたり、必要となる能力である。自分で動くことがなく、自己主張をすることができないものにたいしても、愛情を持ち、大切にすることは、生きる力へとつながる。

幼小連携と栽培活動

栽培活動は、小学校での生活科や理科にもつながり、幼小のつながりを考えるうえでも重要な活動である。小学校で栽培活動を行う際、子どもたちは、入学前に経験のある栽培活動の記憶を振り返りながら行うと考えられる。入学前に、インフォーマルな形で、遊びのように行われていた栽培活動の中で、体系だった学習を行ってはいないが、子どもたちは、多くのことを学んでいる。この知識を、小学校の授業で、様々な用語や比較の方法を学び、話し合いを行う中で確固としたものにしていく。小学校での栽培活動は、幼児期の知識に基づいたものであり、子どもたちが主体性を持って行うことが望ましい。

松村（2014）は、小学校1年生の生活科の栽培単元におけるアサガオ栽培において、幼児期の特徴を残している低学年児童の栽培活動を充実させるために、児童の思いや願いを育て、「アサガオの疑似栽培」への意識を高めておくことが必要であるとしている。そのために、アサガオに名前をつけたり、国語や道徳の授業も用いて、行う授業を紹介している。そして、発達段階に応じた教師の適切な指導・支援をすることで、幼小連携につながるとしている。

このような幼小連携のとれた栽培活動を行うためには、幼児期に子どもたちが栽培活動で何を学んでいるのかを明らかにする必要がある。

子どもの植物の知識

幼児が栽培経験を通して、何を学んでいるのかについての研究には照屋（2009）がある。照屋（2009）は、家庭での飼育栽培経験によって、子どもの「責任感」「優しさ」「生き物への興味」「観察力」などに影響があったという両親の回答が多かったとしている。植物の栽培活動経験は、幼児の心の育ちだけでなく、幼児の植物への「興味」を喚起し、対象である植物を「観察」することを促進することで、教室での学習によらないインフォーマルな植物概念形成の助けにもなっていると考えられる。

栽培活動の経験の多寡により、子どもの身につける知識にどのような違いがあるのかについて、これまで栽培に必要な手続き、植物の生命認識、成長プロセスの理解、植物器官や器官機能の理解等の点から、研究がなされてきている。まず、栽培に必要な手続きについて、外山（2009）の研究がある。外山（2009）は、植物栽培に必要な行為の理解、必要な行為の意味の理解について、5歳児の理解を検討している。外山は、幼児に栽培手続きを幼児に栽培手続きを自由にあげさせ、「水やり」「日なた」「草むしり」の意味を説明させることで、栽培を行っている園の幼児のほうが、栽培手続きをより多くあげられ、より生物学的な根拠で説明し、自らの栽培経験に言及することが多いことを明らかにしている。

また、植物の生命認識と園での栽培経験の影響については、日下・長谷川・風間（1997）が5歳児を対象として研究を行った結果、エダマメの栽培前後で、エダマメだけでなく他の植物（ヒマワリ、草、木）の生命認識に変化が認められ、その論拠も栄養摂取や呼吸などの物質交代、発生・成長・死という生物学的理由におくようになったことを明らかにしている。同様の結果は、栽培活動を日常的に行っている園と栽培活動をあまり行っていない園との5歳児の認識の比較によっても示されている（外山，2009）。

植物の成長プロセスの認識についての研究は、前述の日下ら（1997）が、エダマメの成長プロセスの認識を5歳児にエダマメの成長の各段階を順に描かせ、その描いたものを説明させるという方法を用いて検討した結果、葉と花の成長段階を表象することに、エダマメ栽培の経験がかなりの効果を持ったと考えられるとしている。このように幼児期の植物栽培経験が幼児の植物概念に影響を与えることは示唆されてきた。

幼児が植物の器官をどのように認識しているのかについて、前述の日下ら（1997）や宮城（2010）の研究がある。日下ら（1997）は、エダマメ栽培前後の成長プロセスの認識の変化を検討する中で、栽培前後のエダマメの器官の描画の有無を検討しており、根・葉・蕾・花の表象がエダマメ栽培経験後に増加することを明らかにしており、植物の器官の認識が栽培後に増加することが示唆される。そして、宮城（2010）の研究では、植物器官の認識について、器官の既知度の高い根、ツルについては、栽培経験の記憶の有無との関連はないが、器官の既知度の低い実や種は、栽培経験の記憶がある幼児のほうがよく認識していることを明

らかにしている。そして、栽培経験の記憶がある方が、植物器官になんらかの機能を付与することを明らかにしている。

ただし、宮城（2010）の研究では、植物器官については、根・ツルを知っているかどうかについて、「ゴーヤーの地面の下の部分には何がありますか？ ゴーヤーにくっついてるものはありますか？」という質問と、ツルを指差し「ツルを知っていますか？ 見たことがありますか？」と尋ね、子どもが知っていると答えたかどうかについて検討したのみであり、他の植物器官（葉、花）の認識や、自発的にツル、根を想起できるかについては検討していない。

また、日下ら（1997）と宮城（2010）の研究は多くの幼児が食べた経験のある植物について行われている。食用の植物と食用ではない植物では幼児の興味・関心が異なり、幼児の認識は異なる可能性がある。よって、本研究では食用ではない植物の器官を幼児がどのように認識しているのかについて検討する。

幼児の描画の発達

幼児は見たものではなく、理解したものを描く（R.ケロッグ，1971）ことから、幼児の描画を分析する。描画を用いることについては、子どもの絵には子どもの認識があらわれると考えられるからである。

ここで、幼児期における描画の発達的な変化について述べる。大人の描画が見えた通りに描く視覚的リアリズムであるのに対して、幼児期の描画は、自分自身が知っていることを描くという意味で知的リアリズムと捉えられている（G.H.リュケ，1979）。田口（2001）によると、個人による差はあるものの、4歳児は、自分の内的モデルに基づいた標準型の描画反応が多い。そして、4歳児に比べ、5歳児は知的リアリズムによって、見えない情報まで描画が増え、6歳児になると、対象についての情報と対象の見え方を同時に考慮できるようになるのではないかとされている。

よって、個人差はあるものの幼児期の終わりには、対象についての情報を見え方も考慮した上で描いていると考えられる。

記憶

人の記憶は、時間経過とともに、変化したり忘却したりする。幼児もまた、園で体験したことを全て覚えているわけではないであろう。ここで、記憶の仕組みについて概観する。記憶とは、まず「記銘」し、それを「保持」し、必要な時に「想起」を行うことである。記憶の想起方法については、記銘・保持している内容を自らの力で探索し、思い起こし、表現する再生と、手がかりが与えられた状態で記憶探索の必要なく記憶内容を再現する再認がある。自発的に想起できることは再生ができるということであり、手がかりが与えられた上で記憶を呼びおこすことができることは再認できるということである。

そして、記憶には、短期記憶と長期記憶がある。短期記憶とは、記憶できる量や時間が限られているが、長期記憶には、制限がないといわれている。このような長期記憶は、手続き

記憶と宣言的記憶に大きく分けられる。前者は、言葉で表現することが難しい記憶であり、後者は言葉で表現できる記憶である。そして、宣言的記憶は、さらに意味記憶とエピソード記憶に分けられる。意味記憶は、人間のもつ知識に関するものであり、エピソード記憶は、出来事や思い出に関する記憶である。人間は、新しい情報をまずエピソード記憶として覚え、情報を利用しているうちに、一般的な知識、意味記憶としていくと考えられている（上長・武田，2017）。

以上を踏まえ、本研究では、幼稚園で植物の栽培経験のある幼児が、育てた植物の器官をどのように認識しているのかを検討する。その際、描画の有無、描画内容を園で栽培したかどうかを覚えているかというエピソード記憶（栽培記憶）の有無との関連で検討する。

幼児の描画の分析を行った研究として、三浦・渡邊・渡邊・大山（2005）があり、幼児期女児の人物画を分析することで、幼児のボディイメージの発達を検討している。そこでは、人の各部位の描画の有無を検討し、どのような段階であるか（顔がある、腕・足がある、胴がある、首があるなど）を基準に全体的評価を行って、幼児のボディイメージの発達を研究している。本研究では、この方法を参考にして、幼児の植物描画を、各器官別の描画の有無を検討し、どのような段階であるかを基準に全体的評価を行うことで、植物の器官の認識の発達を検討する。

その際、植物の器官の認識にも園での植物栽培経験が影響していることが、前述の外山（2007）、日下ら（1997）、宮城（2010）より予測されることから、植物栽培経験との関連を検討する。ただし、幼稚園や家庭では、様々な植物の栽培活動を行っており、幼児にとって、植物栽培経験の有無以外にも、対象植物の栽培活動が印象的であったか否かが、対象植物の認識に影響を与えと考えられる。そして、対象植物の栽培活動をより印象的に覚えている幼児の方が、植物栽培の記憶を自発的に想起できると考えられる。よって、本研究では、描画にあらわれる植物の器官の認識を記憶の強度の違いを示す栽培記憶の想起方法との関連で検討する。

なお、本研究では食用ではない植物の中で、調査地域である沖縄の保育園で最も栽培されており（照屋，2004）、家庭での栽培も最も多く（照屋，2009）幼児にとって親しみがあると考えられるアサガオを取り上げる。

方法

対象者：

沖縄県内の公立幼稚園A園年長児2クラス60名（2年保育15名、1年保育45名、M＝6歳6ヶ月、レンジ＝5歳11ヶ月～6歳11ヶ月、男児31名、女児29名）、B園年長児預かりクラス24名（1年保育24名、M＝6歳6ヶ月、レンジ＝5歳11ヶ月～6歳10ヶ月、男児11名、女児13名）、年長児計84名（M＝6歳6ヶ月）である。無回答であった2名、絵を持ち帰ることを希望した1名、計3名を分析から除外した。また、調査対象園では、ゴーヤー、ジャガ

イモ、オクラ、エンドウマメ、トマト、カラシナ、ネギ等、多く植物の栽培活動が年間を通して行われている。アサガオ栽培は、入園・進級後初めての植物の栽培活動として1学期に行われ、幼児が各自の鉢で栽培した。栽培活動中には、みんなで育てている植物を観察しにいき、各自が気づいたことについて、全体で集まって取り上げていた。その際、話題になったことは、サヤエンドウのツルが絡まって、植え替えをする必要があることや、ハツカダイコンが大きくなりすぎていることについて等である。なお、調査対象園2園では、クレヨンを用いて、母の日や運動会等の行事の後に絵画指導を行っているが、その際には、「よく見て、大きく描いてね。」といった一般的な指導が行われたのみで、絵をどのように描くといった指導は行っていなかった。

調査方法：

卒園前の2010年3月1日～18日の期間に筆者が、ICレコーダーにて録音し、メモをとりつつ、個別に面接調査を行った。筆者は、A園では1年を通して、保育観察を行っており、普段は、園児に話しかけられた時には返事をしており、園児とのラポールは十分築けている。B園では、調査の前に、園児と雑談し、ラポールを築いてから、面接調査を行った。

調査手続き：

- (1) 栽培経験の記憶（自発的にアサガオ栽培経験を想起するか否かを検討）：「幼稚園で何かお花やお野菜を育てたことはありますか？」と園での栽培経験の記憶を尋ねた。幼児が「お花」などと回答し、花の名前を特定しなかった場合は、「何のお花だったのかな？お花の名前、わかる？」と追加質問を行った。
- (2) 栽培経験の記憶（誘発されてアサガオ栽培経験を想起するか否かを検討）：(1)の質問で、アサガオを挙げなかった場合は、「アサガオを育てたことはありますか？」とアサガオの栽培経験の記憶の有無を尋ねた。
- (3) 器官の認識：各器官をどのように幼児が捉えているかを検討するために、(1)、(2)でアサガオを育てたことがあると答えた場合は、「アサガオを育てたことがあるんだよね。その時のアサガオの絵を描いてもらえる？」とお願いした。(1)、(2)でアサガオを育てたことがないと回答した場合は、「アサガオ知っているかな？絵を描いてもらえる？」と依頼した。描画は、筆者が持参した12色のクーピーを用いて行われた。幼児が、他の花を描きたいと希望した場合は、他の花を描画してもらった。描画終了後、絵の各部分の名称について質問した。

描画の分析方法：

アサガオの描画の有無を、幼児自身の描画前後の発言を基準に分類し、栽培経験の記憶との関連について統計的手法を用いて検討する。次に、アサガオの描画内容について、各器官の描画の有無、アサガオの特徴の有無と言う観点から評定を行い、栽培経験の記憶との関連について統計的手法を用いて検討する。アサガオの描画内容に関する評定は、筆者と独立にもう一名が評定を行った。全体の一致率は96.7%であり、不一致の点は協議の上、決定した。

倫理的配慮：調査に際して、研究協力園の園長、副園長、保護者に対し、研究の目的や調査内容と方法、個人情報の保護に関して説明した。あわせて、調査への協力はいつでも中止できること、それによる不利益は一切生じないことを説明した。その上で、調査及びデータ公開への同意を得た。

結果

1. 栽培経験の記憶の有無・想起方法とアサガオの描画の有無

栽培経験の記憶の想起方法と、アサガオ描画の有無を以下の表に示した。描画対象が何であるかは、幼児自身の描画前後の発言を基準に分類し、他の花を描画したとした者は、「アサガオ描画なし」に分類し、Table 1 に示した。筆者は「アサガオの絵を描いてもらえる？」と対象園児らに依頼したが、「他の花を描いてもいいですか？」と他の花を描画した者や、花の絵の描画後に、「これ、アサガオじゃない。花。」などと描画した絵がアサガオではないとした者もいた。

栽培記憶の想起方法(3)×アサガオの描画の有無(2)のカイ二乗検定をした結果、有意差があった ($\chi^2(2)=7.471, .p<.05$)。残差分析の結果はTable 1 に示した。栽培記憶がない場合、アサガオの描画を行わなかった者が多いが、自発的に想起した者と誘発されて想起した者に有意差はなかった。

Table 1 栽培記憶の強度とアサガオ描画の有無別人数(比率)

栽培記憶	アサガオ描画あり	アサガオ描画なし	合計
自発的に想起	20(24.7)	8(9.9)	28(34.6)
誘発されて想起	33(40.7)	9(11.1)	42(51.9)
なし	4(4.9) ▽	7(8.6) ▲	11(13.6)
合計	57(70.4)	24(29.6)	81

▲は残差分析の結果、5%水準で有意に高い比率、▽は5%水準で有意に低い比率であったことを示す。

2. 栽培経験の記憶の想起方法とアサガオの描画内容

アサガオの描画内容と栽培経験の記憶の想起方法の関連について検討するため、アサガオ描画なしの者、栽培経験がなしと回答した者、計28名を以下の分析から除外した。

子どもの描画を、①花、②茎(ツル)、③葉、④支柱の4つの要素の有無、アサガオの特徴の有無という観点から評定した。その際には絵の表現に個人差があるので、絵だけでなくその絵についての子どもの説明も十分に考慮した。なお、評定は調査者本人と独立した評定者1名によってなされ、不一致の点は協議して決定した。花・茎・葉・支柱の描画の有無の一致率はそれぞれ100%、100%、95%、96%であり、花・茎・葉の描画のアサガオの特徴の有無という点の一致率はそれぞれ94%、97%、95%であった。

(1) 各器官（花・茎・葉）の描画の有無

花はすべての者が描画した。茎を描画した者は46名、茎を描画していない者は7名であった。茎の描画がない場合は、1名を除き、葉を描画していない。茎の描画を行わなかった場合、茎に付属している葉を描画しないことが多いと考えられるため、茎を描画しなかった者（7名）は葉の描画の有無の分類からは除外した。栽培記憶の想起方法と、各器官の描画の有無の分類結果をTable 2 に示した。

Table 2 栽培記憶の強度と花・茎・葉の描画の有無別人数（比率）

	花 (n=53)		茎 (n=53)		葉 (n=46)	
	描画あり	描画なし	描画あり	描画なし	描画あり	描画なし
自発的に想起	20(37.7)	0	14(26.5)	6(11.3)	11(23.9)	3(6.5)
誘発されて想起	33(62.3)	0	32(60.4)	1(1.9)	16(34.8)	16(34.8)
合計	53	0	46(86.8)	7(13.2)	27(58.7)	19(41.3)

栽培記憶の想起方法(2)×茎の描画の有無(2)の直接確率計算法による両側検定の結果、有意差があった ($p=0.0088$)。栽培記憶の想起方法(2)×葉の描画の有無(2)のカイ二乗検定の結果、有意傾向だった ($\chi^2(1)=3.279, .05 < p < .10$)。茎の描画は栽培経験を自発的に想起した者の方が有意に少なかった。また、葉の描画は栽培経験を自発的に想起した者の方が有意に多かった。

また、各器官(3)×描画の有無(2)のカイ二乗検定の結果、有意差があった ($\chi^2(2)=30.052, p < .01$)。残差分析の結果、花の描画が有意に多く、葉の描画が有意に少なかった ($p < .01$)。

(2) 各器官（花・茎・葉）のアサガオの特徴の描画の有無

各器官の描画が、アサガオの特徴を捉えているか否かを検討した。

花の特徴の描画について、花の模様や形（筒状）を1つ以上正確に描いた者を「特徴あり」、そうではない者を「特徴なし」に分類し、Table 3 に示した。その際、幼児が筒状である花の形を「こんな形の花。」と言葉と手で示した場合も、「特徴あり」と分類した。(Figure 1 参照)「特徴あり」とされた者12名は、すべて花を筒状に描画しており、そのうち、アサガオの模様を描画した者は6名だった。

茎の特徴の描画について、茎を描画した者（46名）を分析対象とした。茎の描画内容を、(a):

Table 3 栽培記憶の強度と花・茎・葉の特徴の有無別人数（比率）

	花 (n=53)		茎 (n=46)		葉 (n=27)	
	特徴あり	特徴なし	特徴あり	特徴なし	特徴あり	特徴なし
自発的に想起	8(15.1)	12(22.6)	7(15.2)	7(15.2)	2(7.4)	4(14.8)
誘発されて想起	4(7.5)	29(54.7)	13(28.3)	19(41.3)	8(29.6)	13(48.1)
合計	12(22.6)	41(77.4)	20(43.5)	26(56.5)	10(37.0)	17(63.0)

「ツル状の茎を描画した者」、(b)：(a)に分類されたものを除き、「主軸から枝分かれした部分がある茎を描画した者」、(c)：(a)、(b)を除き「棒状の主軸のみを描画した者」の3つに分類した。1セルあたりの度数が少ないことから、(a)「ツル状の茎を描いた者」を茎の「特徴あり」、(b)「主軸から枝分かれした部分がある茎を描画した者」（3名）と(c)「棒状の主軸のみを描画したもの」（23名）を茎の「特徴なし」として分類し、Table 3に示した。「ツル状の茎を描画した者」と分類された者の中には、巻きひげのようなツルを描いた者が2人いた。

葉の特徴の描画について、葉を描画した者（27名）を分析対象とした。アサガオの葉の特徴を描画したもの（互生であることを描画した者、葉を枝分かれした茎の先に描画した者、葉の形の特徴をとらえた者を1つ以上正確に描画した者）を「特徴あり」、そうではない者を「特徴なし」に分類し、Table 3に示した。「特徴あり」とされた者のうち、アサガオの葉が互生であることを描いた者は6名、アサガオの葉を枝分かれした茎の先に描画した者が2名、アサガオの葉の形の特徴を捉えて描画した者が1名だった。

栽培記憶の想起方法(2)×花の特徴の有無(2)の直接確率計算法による両側検定の結果、有意差があった ($p=0.0389$)。栽培記憶の想起方法(2)×茎の特徴の有無(2)のカイ二乗検定の結果、有意差はなかった。栽培記憶の想起方法(2)×葉の特徴の有無(2)の直接確率計算法による検定の結果、有意差はなかった。アサガオの栽培経験を自発的に想起した者の方が、アサガオの花の特徴を捉えていたが、葉、茎の特徴を捉えているか否かについては有意差がなかった。

また、各器官(3)×描画の特徴の有無(2)のカイ二乗検定の結果、有意差はなかった。

(3) 支柱の描画の有無とツルの描画の有無の関係

ツルが巻きついている支柱の認識が、アサガオの茎がツル状であることを認識する助けになるのではないかと考え、支柱の描画の有無を検討した。支柱を描画した者は11名（自発的に想起2名、誘発されて想起9名）、支柱を描画しなかった者は34名（自発的に想起9名、誘発されて想起25名）だった。栽培記憶の想起方法(2)×支柱の有無(2)のカイ二乗検定の結果、有意差はなかった。

ツル状の茎の描画の有無と支柱の描画の有無の関連を検討した結果をTable 4に示した。茎と支柱の関連を検討するため、花のみを描画した者は、分析から除外した。

支柱ありに分類された者のうち、ツルが支柱に巻きついているものは6名であった。マクネマー検定の結果、有意差があった ($\chi^2(1)=7.111, p=0.00766$)。

Table 4 ツルと支柱描画の有無別人数(比率)

	ツル描画あり	ツル描画なし	合計
支柱あり	11(23.9)	0	11(23.9)
支柱なし	9(19.6)	26(56.5)	35(76.1)
合計	20(43.5)	26(56.5)	46

(4) その他

土や鉢を描画した者が27名いた。実際の栽培時に使われた青い鉢を描画したものは11名であり、うち9名はアサガオの特徴を捉えていた。

また、実際には観察することができない土の中の種、根を描画した者も各1名いた。新しくできた種を描画した者が1名、蕾を描画した者が2名いた。関連するもの（太陽・蝶）を描画した者も各1名いた。

3. アサガオの描画内容の全体的な分析

幼児がアサガオを描画したとした53枚の描画を、「花のみの描画（7人）」「茎・花の特徴を捉えてはいないが、花以外の要素も描画（23人）」「茎・花どちらかの特徴を捉え、花以外の要素も描画（15人）」「茎・花両方の特徴を捉え、花以外の要素も描画（7人）」の4段階に分類した。結果はFigure 1～4の中に示した。

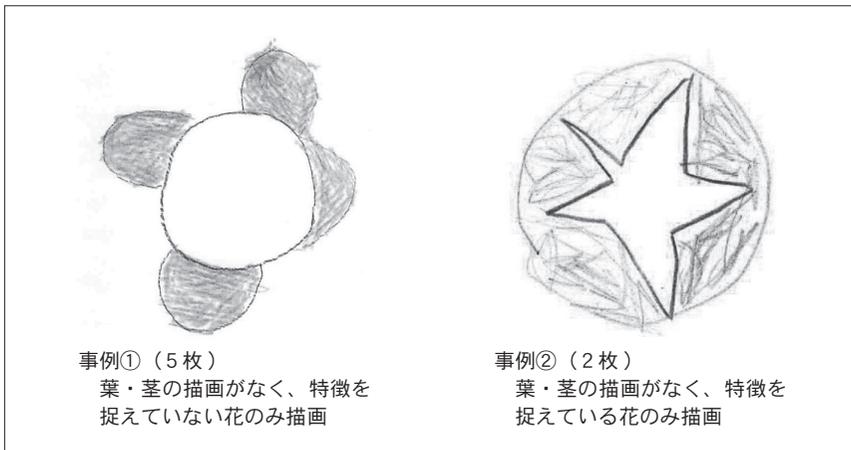


Figure 1 花のみの描画

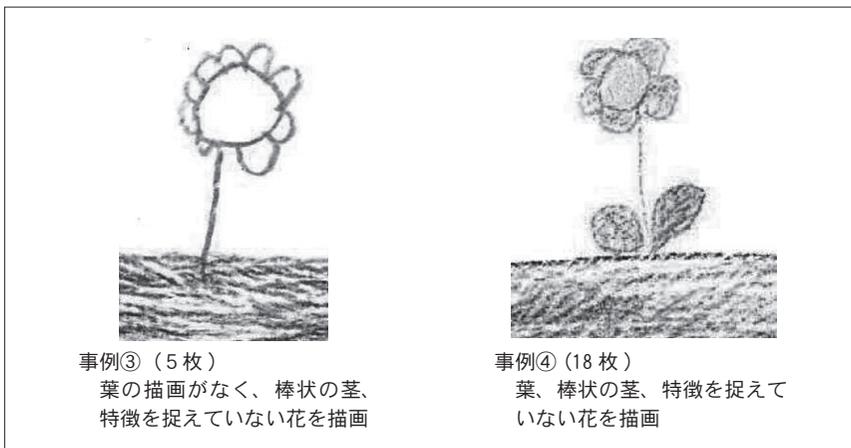


Figure 2 茎・花の特徴を捉えてはいないが花以外の要素も描画

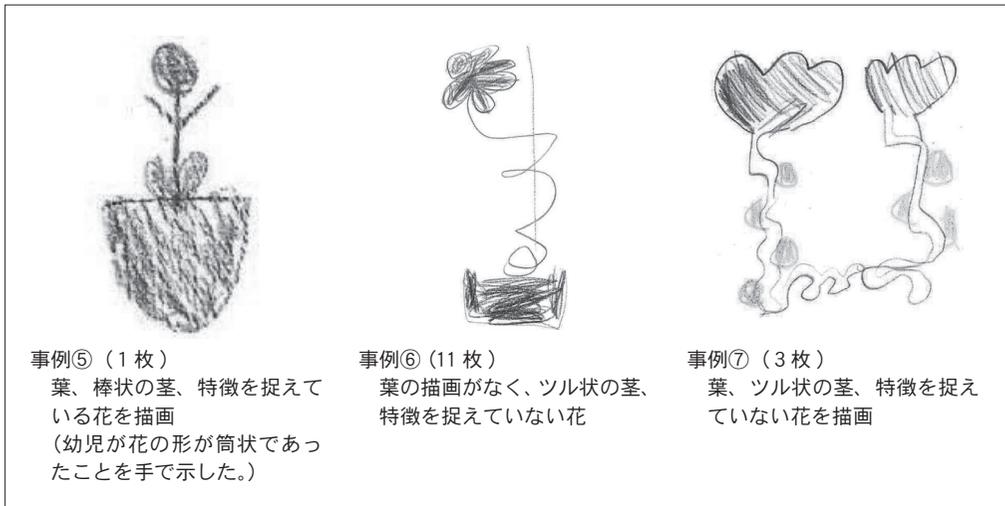


Figure 3 茎・花どちらかの特徴を捉え、花以外の要素も描画

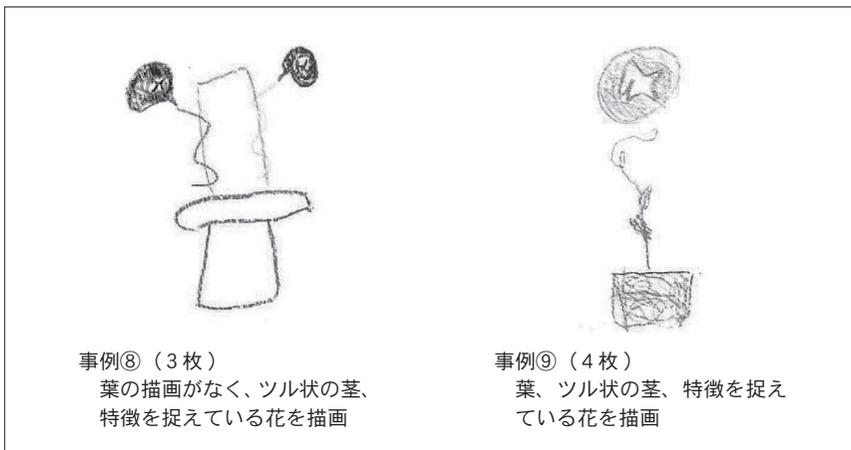


Figure 4 茎・花の特徴を捉え、花以外の要素も描画

考察

家庭や園で親しみのある植物（アサガオ）の栽培経験の記憶の想起方法と、器官の描画の有無、器官の特徴の描画の有無を検討した結果、以下のことが明らかになった。(1)栽培記憶がない場合、アサガオの描画を行わない幼児が多かった。(2)幼児がアサガオとして描画した絵は、花の描画が有意に多く、葉の描画が有意に少なかった。(3)茎の描画は栽培経験を自発的に想起した者の方が有意に少なかった。葉の描画は栽培経験を自発的に想起した者の方が有意に多かった。(4)栽培経験を自発的に想起した者の方が、花の特徴を捉えていたが、葉、茎の特徴を捉えているかは有意差がなかった。(5)支柱の描画をした者は、茎をツル状に描画した。

(1)について、アサガオの栽培経験がエピソード記憶に残っていない場合、アサガオの描画を行わない者が多かった。アサガオの描画として、花の絵を描いた者も4名いたが、これらの絵のうち、3名は、アサガオの特徴のない絵であったため、知っている他の花の絵を描いたのではないかと考えられる。エピソード記憶が残っていない理由は、栽培時に記録が行われなかったとも考えられるが、明らかではない。アサガオの栽培経験がエピソード記憶に残っていない場合にアサガオの特徴のない絵を描いた理由として、描画の発達段階には、個人差があるため、対象固有の情報を考慮しない標準型の描画反応であったとも考えられる。もしくは、対象固有の情報を記憶していなかった可能性もある。標準型の描画が、対象固有の情報を記憶していなかったためであるなら、幼児が栽培した植物の特徴を意味記憶として残しておくような栽培活動を行う必要があることが示唆される。

(2)について、「アサガオの絵を描いてもらえる？」と幼児に教示した場合、花・葉・茎を描いた者は、それぞれ花53名(100%)、茎46名(87%)、葉27名(59%)であった。前述の日下ら(1997)の研究で、エダマメ栽培後に幼児が描いた要素は、花42名(72%)、葉48名(81%)、実59名(100%)であったのとは、花、葉を描いた割合が大きく異なっている。園での描画指導の違いが影響している可能性もあるが、食用の植物であるエダマメの場合、実を描いた割合が高く、花の割合が比較的低い。一方、食用の植物ではないアサガオの場合、新しい種を描いた者は1名のみで、花をすべての者が描いていた。幼児にとって、食用の植物の場合、その食用にする器官が育つことが栽培の目的であり、食用の植物ではない場合、鑑賞する器官が育つことが栽培の目的であるため、このような差が出たのではないかと推察される。これは、対象についての情報を考慮して描画を行うコミュニケーション型の描画であると言える。幼児が植物の栽培目的を理解していることを示唆していると考えられる。

(3)について、栽培経験を自発的に想起した者の方が、花が印象的であったため、花のみを描画したために茎の描画が少なくなったのではないかと推察される。

(4)について、栽培記憶を自発的に想起した者の方が葉の描画が多かったが、葉の特徴には有意差は見られなかった。栽培記憶を自発的に想起した者は、アサガオの花に関心をもっていと推察され、アサガオの花をよく観察していたのではないかと推察される。一方、葉は他の植物に比べて特徴的な器官ではなく、上記のように幼児にとってアサガオ栽培の目的はアサガオの花を見ることであるため、観察されることが少なかったのではないかと推察される。花について「特徴あり」と分類された者12名は、すべて花を筒状に描画しており、そのうち、アサガオの模様を描画した者は6名であった。幼児にとって、アサガオの模様よりも形の方が捉えやすいのではないかと推察される。また、巻きひげのようなツルを描いた者が2名いたが、対象園児は園でゴーヤーの栽培活動も行っており、その際に、ゴーヤーのツルを観察したことがアサガオのツルの認識に影響を与え、自分の知っている情報を他者に伝えるコミュニケーション型の知的リアリズムの描画のあらわれとして、描いたものではないかと推察される。

(5)について、支柱の描画をしている者は、ツルの描画を行っており、支柱の認識はツルの形態に気づいており、支柱の役割について理解している可能性がある。これもまた、自分の知っている情報を他者に伝えるコミュニケーション型の知的リアリズムの描画として描いたのではないかと示唆される。

総合考察と今後の課題

以上より、全体として、栽培記憶を自発的に想起できる記憶をもつ幼児の方が、アサガオの特徴を捉えて描画していることが明らかになった。また、幼児自身がアサガオとして描画していても、「お花」の特徴を描いているのみで、アサガオの特徴のない花を棒状の茎の先に描く者が多いことが明らかになった。栽培記憶を自発的に想起できる記憶を持つ幼児の方が、よりアサガオの特徴を捉えた絵を描くことより、よりエピソード記憶が残る栽培活動を行う必要性が示唆される。栽培活動をすることで必ずしも植物の特徴を理解するわけではなく、自発的に想起できるほど主体的に関わることが植物には様々なつくりのものがあ、違いがあるということを認識する助けとなると考えられる。よって、保育者は、幼児が植物栽培に主体的に関わり、幼児の記憶に残る活動となるように工夫する必要があると考えられる。エンドウマメの描画では、エンドウマメを描く幼児が多かったことに比べ、アサガオの描画では、花の描画が多かったことは、幼児が関心を持っていることを記憶し、描いているからであると考えられる。一方、園で栽培活動を行っていても、アサガオの特徴を必ずしも捉えていない幼児が多い。これは、園で栽培活動を行う際において、保育者が意図しているほどに、子どもが栽培対象の植物に意識を向けていない可能性があることを示唆している。保育者は、栽培活動を通して、幼児のどのような姿を育てていきたいのかを意識し、栽培対象である植物のどの部分への気づきをクラス全体で共有していくのかについて意識する必要があると考えられる。そうすることで、水やり等、栽培手続きのみに幼児の関心が向いている状態から、植物そのものへの関心を深めることにつながるだろう。

また、全体として、子どもの植物の器官の認識は、大きく分けて「花のみの認識」から、「対象となる植物の特徴を捉えてはいないが、花以外の器官を認識」、「対象の植物の特徴を捉えて、花以外の器官を認識」に移行すると考えられる。しかし、移行過程で、植物を描画する際には、一部の器官の特徴を描き、他の器官を描かないというような逆戻りにみえる描画がみられると考えられる (Figure 1～4 参照)。この要因は、明らかではないが、ある器官を強く意識することで、子どもが他の器官の描画の必要性を感じなくなることが仮説としてあげられる。

本研究では、幼稚園で植物の栽培経験のある子どもが、育てた植物の器官をどのように認識しているのかについて、描画の有無を栽培経験のエピソード記憶との関連で検討し、栽培経験を自発的に想起できる記憶を持つ子どもの方が、アサガオの特徴を捉えた描画を行うことを明らかにしてきた。しかし、本研究は、同一年齢を対象としているため、今後、他の年

年齢を対象とした研究を行い、比較して検討していく必要がある。また、2園での実施であるが、2園の栽培活動の特徴の違いを分析できていない。栽培活動における保育者の役割をさらに検討するためには、栽培活動の分析を行うことや、保育者の栽培活動に対する意識の分析を行う必要がある。それによって、園での栽培経験の有無にとどまらず、園での栽培活動の質が子どもに与える影響を明らかにすることができると思う。

さらに、本研究では、園で栽培経験のある植物（アサガオ）の器官のうち、花、葉、茎の認識について検討したが、根や種の認識については検討することができなかった。その点についても、今後さらに研究を進める必要がある。それによって、子どもが器官を認識する過程を明らかにし、保育や小学校教育における栽培活動の意義を明らかにすることができると思う。

引用文献

- 青木美智子（2017）「フレーベルの「庭造り」（Gartenpflege）から見る幼児期における栽培の意味」『京都橋大学研究紀要』（43），1-15.
- 井上美智子・無藤隆（2006）「幼稚園・保育時の園庭の自然環境の実態」『乳幼児教育学研究』（15），1-11.
- 上長然・武田英樹（2017）『教育心理学』姫路大学教育学部通信教育課程
- 日下正一，長谷川孝子，風間節子（1997）「幼児における植物の成長プロセスと生命に関する認識の変化：エダマメの栽培経験の効果」『発達心理学研究』（18），195-205.
- R. ケロッグ著，深田尚彦訳（1971）『児童画の発達過程』黎明書房
- 厚生労働省（2017）『保育所保育指針—平成29年3月告示—』チャイルド本社
- 田口 雅徳（2001）「幼児の秒が行動に関する発達的研究：描画対象に関する知識は視覚的リアリズムを妨げるか？」『発達心理学研究』（12），206-215.
- 照屋建太（2004）「沖縄県の保育所（園）における身近な自然環境に関する研究（2）—保育環境としての栽培植物—」『沖縄キリスト教短期大学紀要』（33），127-136.
- 照屋建太（2009）「家庭における飼育栽培活動—沖縄県西原町内の幼稚園時保護者に対するアンケート調査より—」『沖縄キリスト教短期大学紀要』（37），89-108.
- 外山紀子（2009）「作物栽培の実践と植物に関する幼児の生物学的理解」『教育心理学研究』（57），491-502.
- 松村英治（2014）「〈論考〉アサガオの家族になってお世話をしよう：疑似子育てによる生活科の栽培単元」『幼児の教育』113（3），59-65.
- 三浦由梨，渡邊加礼，渡邊タミ子，大山建司（2005）「幼児期女兒の描いた人物画によるボディイメージ発達の研究」『山梨大学看護学会誌』（3）2，13-20.
- 宮城利佳子（2010）「幼児のもつ植物概念の検討—栽培経験のある野菜の器官と器官のもつ機能の認識に着目して—」『乳幼児教育学研究』（19），133-143.

文部科学省（2017）『幼稚園教育要領 一平成29年3月告示一』 チャイルド本社
G.H.リュケ著，須藤哲夫監訳（1979）．『子どもの絵：児童画研究の源流』 金子書房
吉村庸，沢本美起，繁野由香，曾我京子，滝川明美（1983）「高知市及びその周辺地域における幼稚園ならびに保育園での生物の飼育・栽培の状況」『高知学園短期大学紀要』（14）
91-116.

謝辞

調査にご協力くださいました子どもたち・先生方に深く感謝申し上げます。

また、執筆にあたりご指導くださいました東京大学大学院教育学研究科秋田喜代美教授・研究室の皆様にご感謝申し上げます。

付記

本論文はその一部を日本教育心理学会第52回総会において発表したものを加筆、修正したものである。

日本政府の沖縄政策 ～戦後処理から沖縄振興へ～

宮 田 裕*

Japanese Government Policy on Okinawa from the post war process to the development era

Hiroshi Miyata

要 旨

連合国最高司令官総司令部（GHQ）の要請を受け、日本政府は1952年7月、沖縄に「那覇日本政府南方事務所（南連）」を設置した。

南連の沖縄政策は封印され県民の目に触れることはなかった。沖縄戦で滅失した県民の戸籍放棄、戦没者援護法による沖縄差別等の恐るべき実態が内部文書で明らかになった。

「南連」は「日本政府沖縄事務所」に組織変更され、1963年度予算で沖縄財政援助が開始されるようになった。

沖縄返還に備えて1970年5月、沖縄・北方対策庁が設置され、沖縄復帰対策が本格化した。復帰後は、沖縄開発庁、内閣府沖縄担当部局が沖縄振興行政を担当した。沖縄振興の理念、沖縄振興予算、基地とリンクした振興策、改正沖縄振興法と経済特区等、政府の沖縄振興策について考察した。

要 約

米軍統治下の日本政府の沖縄政策は①戦後処理、②財政援助、③沖縄復帰対策に要約できる。「日本政府・南連」の戦後処理は、①沖縄戦で滅失した戸籍放置、②戦没者遺族等援護法で沖縄を差別した。沖縄は戦後17年間、日本の財政援助から見捨てられていたが、ケネディ沖縄新政策を受け、1963年度予算で琉球政府に財政援助を実施した。

1970年5月、「沖縄・北方対策庁」が設置され、沖縄復帰対策が検討された。沖縄復帰の基本は「償いの心」を原点に復帰関連法律が制定され、「国の責任論」を明確にして復帰対策は完結した。

1972年5月、復帰時に「沖縄開発庁」が設置され、沖縄振興開発特別措置法、第一次沖縄振興開発計画に基づき本土との格差是正を目標に沖縄振興事業費が投入された。沖縄開発庁は30年間の使

* 沖縄大学地域研究所特別研究員、沖縄国際大学経済環境研究所特別研究員

命を終え、2001年1月、行政改革により内閣府に吸収合併され沖縄行政は内閣主導に変わった。

2012年は、本土復帰後40周年の節目に当たり、民間主導の自立型経済の発展という沖縄振興の基本方向が大きく変わった。沖縄振興特別措置法が抜本的に改正された。改正法の柱のひとつは、沖縄振興における沖縄県の主体性を尊重し、その自主性の発揮にあった。従来、国（内閣総理大臣）が策定していた沖縄振興計画について、策定主体を沖縄県（知事）に権限移譲。国（内閣総理大臣）は沖縄振興基本方針を新たに定め、これに基づいて沖縄県知事が沖縄振興計画を定めるようになった。

普天間の辺野古移設が浮上し、振興策は基地とリンクするようになった。沖縄予算は政治問題化し官邸操縦型予算編成となった。沖縄復帰の原点「償いの心」は風化している。戦後73年が経過したが、封印されていた米軍政下の戦後処理を明らかにし、復帰後46年、沖縄振興策は何をもたらしたか検証した。

キーワード：「日本政府・南連」「沖縄復帰対策」「償いの心」「経済特区」「振興予算の本質」

はじめに

本稿は戦後73年、日本政府の沖縄政策について考察することを目的とした。分断された沖縄に日本政府が介入したのは1952年である。敗戦処理を目的に米軍統治下の沖縄に国家機関が設置されたが、そこには恐るべき沖縄差別の実態があった。

1952年7月、連合国最高司令部（GHQ）の覚書を受け、日本政府は米軍統治下の沖縄に「那覇日本政府南方連絡事務所」を設置した。戦後処理として手掛けたのは、沖縄戦で滅失した戸籍回復であったが、南方連絡事務所は自らの責任を放棄し沖縄の戸籍回復を琉球政府に押し付けた。琉球政府は、南方連絡事務所の意向を受けて1953年11月16日、「戸籍整備法」を制定し、戸籍回復作業に着手した。敗戦から8年後、沖縄ではようやく戸籍回復の法律が制定されたのである。

「戦没者遺族等援護法」でも差別されていた。日本政府は1952年4月30日「戦傷者戦没者遺族等援護法」を公布し、4月1日に遡及して日本本土で適用した。沖縄住民の戸籍については、援護法が公布された1952年4月30日時点で沖縄は臨時戸籍が多く、日本国籍としての公証性が問題視され、援護法適用の即時適用から除外された。

南方連絡事務所の沖縄施策は封印され、県民の目に触れることはなかったが、本稿で詳細を明らかにした。

財政援助については戦後17年間、放置されていた。日本政府は1962年9月13日「日本政府の琉球政府に対する援助方針について」閣議了解し、翌63年度に初めて沖縄への財政援助を開始した。財政援助から取り残されたことが戦後復興の遅れ、格差を生じた原因となった。

1970年5月、沖縄復帰対策機関として「沖縄・北方対策庁」が設置された。総理府総務長官・山中貞則氏が指揮を執り復帰対策が本格化した。戦後沖縄の歴史認識が共有され、復帰対策は「償いの心」を原点とした。

本土法令の適用に際し、沖縄の経済社会の特殊性を考慮して必要な暫定特例措置も検討さ

れた。沖縄の祖国復帰に備え、復帰関連法も制定された。

1970年5月、沖縄は念願の祖国復帰を果たした。沖縄振興（開発）特別措置法に基づき、5次にわたる振興事業が実施されている。

沖縄振興予算は1997年度から基地とリンクする「島田懇談会事業」に組み替えられ、2000年度から普天間基地の辺野古移設と連動し「北部振興事業」が実施されるようになった。

「償いの心」でスタートした沖縄振興は、辺野古移設問題が浮上してから政治案件化され、官邸操縦型予算に変質し振興原点は風化している。

日本政府の復帰プログラムは何であったのか。沖縄振興は機能したのか。行政資料を丹念に分析しながら政府がもたらした沖縄振興の本質について検証した。

1. 米軍政下の沖縄政策

(1) 沖縄に「日本政府・南連」設置

連合国最高司令部の「覚書」を受けて日本政府は、1952年6月30日、総理府の付属機関として「南方連絡事務局設置法」を立法する。南方連絡事務局の管轄は、米軍が占領している硫黄島及び伊平屋島ならびに北緯27度以南の南西諸島、小笠原群島等との連絡事務を目的とした。

事務内容は、①本邦と南方地域との間の渡航に関する事務、②南方地域に滞在する日本国民の保護に関する事務、③本邦と南方地域にわたる身分関係事項、その他の事実について公の証明文書の作成、④本邦と南方地域との間において解決を要する事項を調査し、連絡し、あっ旋し、及び処理すること、⑤本邦と南方地域との間の貿易、文化の交流—に限定された。

沖縄現地には、1952年7月1日、「那覇日本政府南方連絡事務所（以下、南連という）」が設置され、琉球列島米国民政府（USCAR：United States Civil Administration of the Ryukyu Islands）との連絡業務が開始されるようになった。

(2) 琉球住民は行政の対象外

南連事務所の設置をめぐり、国会は紛糾した。1954年2月17日、衆議院外務委員会は、「南方連絡事務所の性格について」米国民政府との法的な関連について政府答弁を求めた。

日本政府は「南連事務所はアメリカに対する関係上、実質的には領事館のような仕事であるが、事務所職員は領事館と同じような資格は認められていない」と答弁。南連の機能は「琉球住民に関しては、行政事務の一端としての調査統計、その他の陳情を受ける権限などはない」として「沖縄は日本政府の行政の対象外である」との認識を示したのである。

さらに「本土国籍を持っている人は、保護機能があり、不法逮捕、拘留された場合には米合衆国の機関と協議することができる」が「琉球住民に対して米軍から弾圧、不当な取り扱いなどがあった場合には、日本政府はこれを取り上げて米国民政府と交渉する機能は与えられていない」⁽¹⁾ という沖縄差別発言も見られた。日本政府は琉球住民の人権は行政の対象外との認識を示したのである。

(3) 日本政府「三つの大罪」

ア 放置された沖縄戸籍

沖縄県民の戸籍は第二次大戦中の1944年10月10日から翌年7月15日までに、宮古・八重山諸島、久米島を除き、正副本とともに焼失、戦後の県民は無国籍の状態に置かれた⁽²⁾。

1946年9月19日、沖縄民政府は、終戦時の住民動態と諸物資配給の基礎資料として各市町村長宛に「臨時戸籍事務取扱要綱」を発送し、臨時戸籍（仮戸籍）を作成するよう指導した。日本政府の対応は、本土に在住する沖縄出身者の戸籍について、1948年9月30日、号外政令306号「沖縄関係事務整理に伴う戸籍、恩給等の特別措置に関する政令」を交付し、戸籍事務を福岡法務局の支局で取り扱うようになった。

沖縄に設置された国家機関「南方連絡事務所」は、沖縄県民の戸籍回復について消極的であった。戦災による滅失戸籍について琉球政府に「戸籍整備法」を制定するよう促した。沖縄戦で滅失した戸籍回復は国の責任であるが、琉球政府は南連の意向を受けて1953年11月16日、自らの責任で「戸籍整備法」を制定し、戸籍回復作業に着手。敗戦から8年後、沖縄ではようやく戸籍回復の法律が制定された。

戸籍整備に当たって各市町村では戸籍調査委員会を置き、住民から各市町村長への申告、戸籍調査委員会の審査を経て、仮戸籍を整備して縦覧した。縦覧に対し異議の申し立てがないときは法務局長に申し、法務局長の具申に基づき行政主席が認定することとした。

整備された戸籍の副本、申告書、届出書その他の証憑書類の保存管理事務を掌握するため、1954年9月1日、法務局支分部局として戸籍事務所が創設された。

市町村は戸籍回復に当たり、沖縄群島及び周辺島嶼のいずれかの市町村に本籍を有していた者に対して、1954年3月31日から5月31日までの間に申告及び届け出を行わせた。親、兄弟、親族などの証言に基づき新しい戸籍回復作業が実施された。

戦災による戸籍整備予算は国が全額負担すべきであるが、米軍統治下の特殊事情から琉球政府は独自の予算で戸籍を回復したのである。

琉球政府は戦後処理として戸籍回復経費の財政援助を日本政府に要請したが、1959年度予算に沖縄技術援助経費として全市町村の戸籍吏員を対象とした研修に本土から専門家派遣経費を補助しただけである。

イ 「戦没者遺族等援護法」適用で沖縄差別

米軍統治下の沖縄に君臨した「南連」の資料は封印されてきた。その中に日本政府の沖縄差別が記載されている。日本政府は、1952年4月30日に「戦傷者戦没者遺族等援護法」を制定し、4月1日に遡及して日本本土で適用したが沖縄は除外した。沖縄戦で住民十数万人の尊い人命が奪われたが、日本政府は援護法適用に当たっては沖縄の戸籍未整備を理由に除外したのである。このような中で、人的、物的被害を受け、戦後の荒廃のなかで夫を失った婦人、遺族が立ち上がり「全琉球遺族連合会」が援護法の即時適用を訴えたが、沖縄の声は日本政府に届くことはなかった。

援護法案審議の1952年3月22日「第13回・参議院予算委員会」における山下義信委員（社会党）は沖縄の援護法適用について質問したが、日本政府の対応は冷徹そのものであった。参議院予算委員会の議事録で沖縄差別の実態が明らかになった。

○山下義信委員「今回の対象の中で、沖縄出身の戦死者あるいは樺太出身の戦死者など現在日本領土以外の形になっている地域の戦死者はどう処遇するのか」

○厚生大臣・吉武恵市「沖縄の方々の遺族に対しては、沖縄はまだ日本の法律が適用されていないので、援護法は遺憾ながら適用できない」

援護法適用には日本国籍を有することを条件としていた。援護事務に必要な沖縄の戸籍は、1947年臨時戸籍取扱要綱により整備されていたが、援護法が公布された1952年4月30日時点で沖縄住民の戸籍について日本国籍としての公証性が問題視され、援護法の適用から除外したのである。日本政府は、沖縄は日本の行政から切り離されていたので、直ちに援護法を適用するのは困難と判断したのである。

琉球政府は日本防衛の犠牲になった沖縄の遺族を救うために、援護法適用について琉球列島米国民政府（USCAR）と交渉を開始した。米側は人道的見地から琉球住民への援護法適用に理解を示した。米側が承認すると日本政府の態度は一変する。

日本政府は1953年3月26日、「北緯29度以南の南西諸島（琉球諸島及び大東諸島を含む）に現存するものに対し、「戦傷病者戦没者遺族等援護法を適用する場合の取り扱いについて」通達を出し、ようやく沖縄で援護法が適用されるようになった。しかし、遺族弔慰年金が給付されるまでには、法律制定から2年近く経過していた。

ウ 分断された沖縄に財政援助

1958年5月、「那覇日本政府南方連絡事務所」は「日本政府沖縄事務所」に名称変更された。沖縄は特別地域として扱われ、沖縄への技術援助、医療援助が検討されるようになった。

琉球政府は、日本政府沖縄事務所に対して技術援助と財政援助を要請。日本政府沖縄事務所は、米国民政府（USCAR）の了解を取り付け、敗戦から14年が経過した1959年度予算で初めて沖縄技術援助費を計上した。

技術援助は、沖縄戦で滅失した戸籍回復について本土の専門家を沖縄に派遣し、沖縄の市町村の戸籍担当者を対象とした研修から始まった。敗戦から放置されていた戦後処理問題が予算化され、沖縄の戦後復興が始まっていく。

技術援助は、立ち遅れた沖縄の経済、医療・社会福祉の向上、行政分野まで拡大されたが重視したのは医師派遣であった。敗戦後の沖縄は慢性的な医師不足に悩まされていた。1961年1月、日本政府は沖縄の医師不足解消を目的に無医地区への本土派遣医師等の医療援助を行い、無医地区での診療が開始された。戦後復興は、基幹産業である農業分野への技術援助、本土・沖縄マイクロ回線の設定など通信分野まで拡大されるようになった⁽³⁾。

1962年になると、沖縄を取り巻く国際環境に大きな変化が起こった。沖縄を統治している米国は日本政府に対し、沖縄への財政負担を要求したのである。敗戦後、日本政府の沖縄に

対する財政援助は放置されていた。このことは、我が国の財政史上類例がなく沖縄の戦後復興が遅れた大きな原因である。

沖縄は、米軍統治下の特殊事情から戦後17年間、日本の財政援助から見捨てられ、本土との社会資本・生活基盤の格差、所得格差が生じたのである。

なぜ日本政府は、沖縄に財政援助を行ったのか？ その根拠は1962年3月に発表された「ケネディ沖縄新政策」にある。沖縄新政策は、沖縄が日本の一部であることを認め、①沖縄住民の福祉向上及び沖縄の経済発展を増進する、②太平洋のキーストーンとして沖縄の米軍基地を重視する、③日米協力体制の強化で沖縄基地を安定的に保有する—ことが主な内容である。こうした沖縄統治をすすめるうえで米国は経済負担の一部を日本政府に求めたのである。

日本政府は米国の要求を受け、1962年9月13日「日本国政府の琉球政府に対する援助に関するアメリカ合衆国政府との協議に関してのわが方の方針に関する閣議了解」に基づき翌63年度から沖縄への財政援助を開始するようになった。この間、沖縄は米国民政府の財政援助に依存しながら戦後復興を歩んできたのである。

日本政府は、日米協調路線を重視して沖縄に財政援助を決定したが、援助の内容は、①琉球政府（市町村を含む）の諸施策、事業等の水準を本土並みに引き上げ、住民の所得の向上に努める、②沖縄に日米琉諮問委員会を設置し、援助については沖縄住民の意思を反映して実施する—ことを明らかにした。

日本政府が沖縄援助を開始した1963年度の日米両政府の援助額は71億4,831万円であった。そのうち日本政府は10億1,283万円（14%）、米国政府は61億3,543万円（86%）で米国の援助額は約9割近く占めていた。琉球政府は米国政府の援助金で戦後の復興を図ってきたが、日本政府が沖縄への財政援助を開始した1963年の1人当たりの県民所得は301ドル、当時の為替レートで10万8千円、日本の国民所得21万5千円のわずか2分の1の水準であった⁽⁴⁾。

米軍統治下の27年間、琉球政府に対する援助金の総額は、日本政府1,232億円（43%）、米国政府1,649億円（57%）であったが、日本政府援助金の8割は沖縄返還が確定した69年度以降の復帰対策に集中している。1969年度以降は米国中心の財政援助から本土・沖縄一体化政策を進める日本政府の財政援助が増額され沖縄の復帰対策は本格化していくようになった。

財務省「財政統計（予算統計等データ）」及び沖縄・北方対策庁「沖縄関係予算（内部資料）」によれば、米軍統治下時代の日本政府の一般会計歳出予算額は68兆9,577億円（1947～1971年度・注1945～1946年度は財政資料なし）。そのうち、沖縄関係予算は1,232億円で、国の歳

表1 日米両政府の財政援助額（米軍占領下）

	米国政府	日本政府	合計
財政援助額	1,649億円	1,232億円	2,881億円
構成比	57.2%	42.8%	100.0%

出典：米国の財政援助は米国民政府資料、日本政府援助金は総理府沖縄北方対策庁内部資料から作成

出に占める沖縄財政援助の割合はわずか0.2%であった。

本土防衛の捨石にされ、米軍統治下の歴史の痛みを抱えた沖縄は17年間、日本政府から見放されていたのである。

表2 日本政府の対沖縄財政援助（米軍占領下）

	政府の一般会計 歳出予算額	対沖縄財政援助額	沖縄財政援助の割合
米軍統治下	689,577億円	1,232億円	0.2%

注1：日本政府の一般会計歳出予算額は1945年～1946年度は戦災で記録が焼失

注2：日本政府の一般会計歳出予算額は補正後ベース（1947年度～1971年度）、沖縄への財政投資額は当初予算ベース（1947年度～1972年5月14日）

出典：政府の一般会計予算額は、財務省『財政統計（予算決算データ）』、沖縄への財政援助額は沖縄北方対策庁内部資料から作成

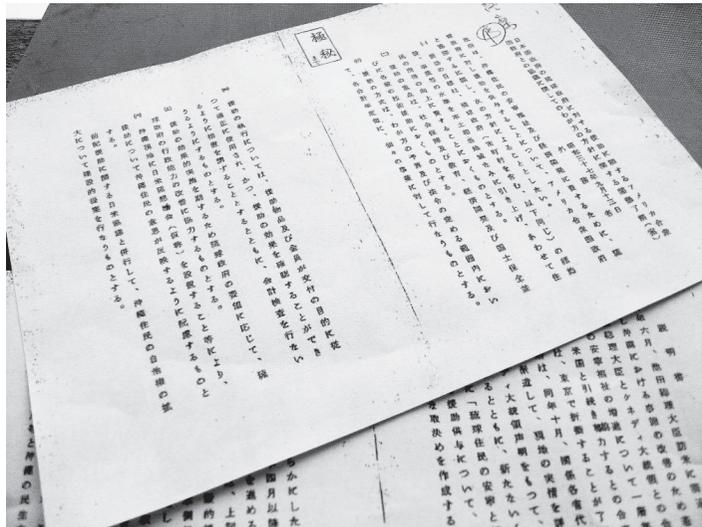


図1 1962年9月13日「日本国政府の琉球政府に対する援助に関するアメリカ合衆国政府との協議についてのわが方の方針に関する閣議了解」文書

出典：総理府特別地域連絡局内部資料、極秘の押印あり

2. 復帰対策と「沖縄・北方対策庁」

(1) 米国民政府と連絡協議開始

1967年11月、佐藤・ジョンソン会談において、沖縄と本土との一体化政策を進め、沖縄住民の経済的・社会的福祉の増進を図ることが確認された。これを受けて琉球列島高等弁務官に対する助言と勧告を行う機関として、1968年5月1日、那覇に「日米琉諮問委員会」が設置され、日本政府代表（沖縄大使）が設置された。

1969年11月22日、佐藤・ニクソン会談で沖縄の1972年返還が決まると、復帰準備に万全を期し、豊かな沖縄県づくりのために、1970年5月1日「沖縄・北方対策庁（以下、対策庁と

いう)」が設置された。

対策庁は、沖縄の復帰に関し、その準備のための諸施策を推進し、沖縄の経済及び社会の開発発展を図り、併せて北方領土問題その他北方地域に関する諸問題解決の促進を図るため、沖縄及び北方地域に係る国の行政事務を総合的に行うことを主たる任務とした。東京に本庁、沖縄現地には沖縄事務局が設置されたが、沖縄事務局には、琉球列島米国民政府との連絡及び協議を行う権限が付与された。

(2) 「一体化政策」で財政援助増額

対策庁設置法第10条で沖縄事務局長は沖縄・北方対策庁長官の命を受けるが、米国民政府との協議に関する事務については、外務大臣が局長を指揮監督するとしている。第4条の規定は、外務大臣が沖縄事務局長を指揮監督するときは、内閣総理大臣と協議することを義務付け、現地米側との権限は沖縄事務局長に一任している。

1969年11月21日、佐藤・ニクソン共同声明により沖縄の祖国復帰が1972年中に実現することに備えて沖縄・北方対策庁が設置されたが、対策庁は本土・沖縄一体化政策として1970年度以降の沖縄財政援助の増額を決定。日本政府の復帰準備体制が整うと行政、経済、社会各般にわたる格差の是正措置、各種制度の整備及び産業経済の振興開発等が強力に推進されるようになった。

対策庁の主な仕事は、沖縄復帰対策要綱の取りまとめ、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の開発3法、沖縄の復帰に伴う特別措置に関する法律等を取りまとめ、沖縄の円滑な本土復帰を実現することであった。

日本政府の沖縄財政援助は1963年度10億1,283万円であったが、1969年度は沖縄返還が確定し、126億円まで増加した。復帰対策経費は、1970年度177億円、1971年度260億円、復帰が確定した1972年度（4月～5月14日）は427億円と増額された。米軍統治下時代の日本政府の財政援助総額は1,232億円であるが、そのうち70%は復帰が確定した1970年度以降3年間に集中している⁽⁵⁾。復帰対策経費は沖縄経済の開発と産業基盤の整備、離島振興を図るため復帰記念主要島嶼一周道路整備事業、港湾、道路、空港、漁港整備等の社会資本整備に使われた。

財政援助は立ち遅れた社会保障制度、医療体制の整備充実、文教施設の拡充強化など本土との格差是正及び制度の整備などにも門戸を広げた。一体化政策が進むと琉球政府の行政運営費の財政措置の充実、市町村交付税の増額をはじめ本土の財政投融资資金を琉球政府及び市町村の公共施設資金として貸し付けるようになった。

(3) 復帰対策の原点「償いの心」

1970年5月、沖縄北方対策庁沖縄事務局発足に当たり、総理府総務長官・山中貞則は、那覇で沖縄の歴史認識に触れ沖縄県民に謝罪した。沖縄事務局職員に対し、「復帰対策の基本は県民への“償いの心”が原点だ」と述べ、「日本政府は“贖罪意識”すなわち“償いの心”を持って米軍統治下に終止符を打つ」と明言した。

復帰対策については、「先の大戦で最大の激戦地となり、さらに戦後引き続き四分の一世紀余の長きにわたり我が国の施政権の外に置かれてきた。沖縄県民の方々の心情を深く思い、県民への償いの心をもって祖国復帰という歴史的な大事業の達成に全力を投入したい。そして沖縄の苦難の歴史に終止符を打ちたい。長い間、本土から切り離され苦難の歴史を歩んできた沖縄県民に対する謝罪の気持ちを持って復帰対策に当たりたい。諸君も今、非常に苦しい試練の時期であるが、沖縄復帰という輝かしい未来に向かって復帰対策には万全を期して対処してほしい」⁽⁶⁾。

山中大臣の言葉は職員に大きな感動と勇気を与えた。沖縄の歴史は1879年の琉球処分、沖縄戦、戦後27年間の米軍支配下に貫かれた暗くて不幸な歴史がある。大臣訓示はこのような歴史認識のもとに復帰対策の基本として国の責任を明確にし「償いの心」を強調した。

山中大臣によって沖縄の復帰対策は大きく進展する。1970年3月31日、日本政府は「沖縄復帰対策の基本方針」を閣議決定する。

基本方針は、「1969年11月の日米首脳会談の結果、1972年中に沖縄の施政権が日本に返還されることについて、日米両国政府の合意が成立、施政権返還協定締結が行われる」とし、併行して「日米琉3政府の緊密な連絡、協議のもとで復帰準備の措置が講じられる」との姿勢を示した。復帰準備体制と復帰対策の概要、沖縄の経済、社会の開発、発展を図るための施策、復帰対策の策定及び復帰準備の進め方、復帰準備の目標が掲げられた。

復帰対策として、①沖縄県に置かれることとなる地方支分部局等の設置及び琉球政府職員等の身分の引継ぎ準備、②本土法令の適用準備、③公社、公庫その他公的団体の取扱い、④公有財産及び米国資産の引継ぎ準備、⑤通貨の切替え準備、⑥日米地位協定の適用準備などを明らかにした。

具体的には、①本土法令の適用に際し、沖縄の経済社会の特殊性を考慮して必要に応じ暫定特例措置を講ずる、②沖縄の復帰に関し、その経済、社会の開発、発展を図るための施策の推進に関する立法上、財政上の措置を十分に講ずる一とした事務が推進された。

沖縄の経済、社会の開発、発展を図るための施策としては、米軍統治下に生じた本土との格差是正、沖縄県の建設のための長期的な見通しに立って基本施策の策定、沖縄施策に必要な立法措置、財政上の措置が検討された。

当時、県民の間には復帰に伴う経済不安を懸念する声が強固に横たわっていたが、復帰対策はこれに応えるものであった。

経済対策としては、産業基盤等社会資本の整備充実、産業振興対策の樹立推進、生活環境施設、福祉施設及び文教施設等の整備を図ること等が明らかにされ、1972年の沖縄復帰の実現に向けて準備が進められた。

一方、1970年5月1日沖縄復帰準備委員会日本国政府代表事務所（沖縄大使）が那覇に設置される。琉球政府は同年5月に復帰準備委員会顧問代理を置き、10月には復帰対策事務専管の復帰対策室を設置するとともに、各局に復帰対策協議会を設け、これら各機関の機能及

び連絡体制を十分に発揮させて復帰対策に取り組むようになった。

沖縄・北方対策庁は、復帰対策要綱及び復帰関連法案を取りまとめ、沖縄の円滑な本土復帰の実現に向けて作業を開始する。

復帰対策要綱とは、沖縄の諸制度と本土の諸制度を円滑に一本化して復帰に伴う混乱を最小限にとどめるための措置である。

復帰対策の基本的な考え方は、①国、県、市町村の基本的制度については、沖縄と本土と一体化することが必要であり、このことによって本土とまったく差別のない沖縄県の誕生を確保する、②沖縄の経済生活ないし一般の住民生活に大きな変化を与えるような諸問題については、激変緩和のための暫定ないし特例措置を講じていく、③復帰対策の策定に当たっては、琉球政府を始め沖縄県民の意思を十分に尊重し、できる限り施策に反映させる—というものである。

政府は1970年11月20日、第1次復帰対策要綱を閣議決定する。県民生活及び産業活動に重要な影響があると認められる事項として、①教育・文化、②厚生・労働、③通貨・金融、④産業・経済、⑤交通・通信、⑥免許・資格、⑦公務員—などについてまとめた。

第2次復帰対策要綱は、①沖縄県及び市町村、②琉球政府の関係機関、③沖縄振興開発公庫、④教育・文化、⑤厚生・労働、⑥産業・経済、⑦運輸・通信、⑧司法・労務、免許・資格、⑧在沖外国人の在留資格—などについて1次要綱で漏れた内容の検討が行われ1971年2月19日、閣議決定された。

第3次復帰対策要綱では、1次から2次要綱で網羅できなかった①行政、②税制、③財政・金融、④産業・経済、⑤厚生、⑥教育・文化、⑦司法・法務、⑧その他（対米請求権、所有者不明土地など）—などが1971年9月3日、閣議決定され復帰施策の全貌が示された。

1971年9月、沖縄復帰対策要綱を踏まえ沖縄復帰関連法案が立案され「沖縄の復帰に伴う特別措置に関する法律案」、「沖縄の復帰に伴う関係法令の改廃に関する法律案」、「沖縄振興開発特別措置法案」「沖縄振興開発金融公庫法案」、「沖縄開発庁設置法案」などの沖縄復帰関連法案が第67回国会（沖縄国会）に提出された。

祖国復帰を目前に控え、復帰特別措置2法案と沖縄振興特別措置法案は1971年12月30日、可決・成立し、翌31日公布され、沖縄返還協定の効力の発生日（1972年5月15日）から施行された。なお、沖縄開発庁設置法案については、継続審議とされていたが、第68回国会において技術的修正を加えた後、1972年4月25日、可決成立し、5月13日公布され、1972年5月15日沖縄復帰の日から施行された。公庫法案については1972年5月12日に可決・成立し、5月13日公布され、同日から施行された。

3. 沖縄振興と復帰特別措置体系

(1) 沖縄振興の4点セット

沖縄復帰関連法律体系は、「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」の開発三法と本土制度への移行を定めた「沖縄の復帰に伴う特別措置に関する法律」からなる。

沖縄振興開発特別措置法は、沖縄の特殊事情にかんがみ総合的な沖縄振興開発計画を策定し、振興開発事業などの特別措置を講ずる法律である。立ち遅れた社会資本などの基礎条件の改善並びに地理的・自然的特性を生かした沖縄の振興開発を図ることで住民の生活及び職業の安定、福祉の向上を図ることを目的とする。

沖縄振興の特徴は、①沖縄振興法、②沖縄振興計画、③高率補助、④予算の一括計上一の4点セットからなる。このような仕組みは、沖縄だけに与えられた特例措置である。

沖縄振興法は、本土において適用されている個別立法のすべての優遇措置を沖縄に適用しており、沖縄振興開発事業については、内閣府が予算を一括計上し、全国一高い補助率を適用しているのは、政府の責任で沖縄振興を推進することを明確にしているからである。

復帰後、4次にわたる「沖縄振興（開発）計画」が内閣総理大臣によって、5次計画「沖縄21世紀ビジョン基本計画」が沖縄県知事によって策定され、高率補助、予算の一括計上で沖縄振興開発事業が実施されている。

復帰時に設置された沖縄開発庁設置法は、沖縄振興行政を一体的に推進する国の機関として国務大臣を長として30年間、沖縄振興を推進してきた。開発庁の任務は、沖縄振興開発計画の作成、振興計画の実施に関する関係行政機関との総合調整及び推進に当たるとともに、沖縄振興開発の根幹となる社会資本の整備事業の経費を沖縄開発庁で一括計上し、各省庁に移し替えて振興事業を実施していることが特徴とされる。沖縄現地には、各省庁の出先機関を効率的に一元化し、県民の便益を図るために「沖縄総合事務局」が設置された。

沖縄開発庁は2001年1月6日、行政改革により消滅し、内閣府沖縄担当部局に吸収され、沖縄総合事務局は内閣府に引き継がれた。

沖縄振興開発金融公庫法は、復帰後の沖縄の経済社会を再建するため、長期・低金利の資金を提供し、政策金融として民間経済を活性化するための法律である。沖縄振興開発金融公庫は、本土の日本開発銀行、国民金融公庫、住宅金融公庫、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫、医療金融公庫、環境衛生金融公庫等の業務を一元的に行う政策金融公庫として資本金702億円で沖縄復帰時に設立された。

振興開発事業は、財政を投下し社会資本の整備を目的としているが、政策金融は長期・低金利で民間経済を補完し、沖縄振興の歯車として沖縄経済の活性化を図る役割を担う。長期資金の供給により住宅、農林水産業、中小企業者、医療施設など一般の金融機関からの借入れが困難な場合に政策融資を貸し付けて産業開発促進を図る狙いがある。米軍統治下時代の琉球開発金融公庫（米国民政府設立）、大衆金融公庫（琉球政府設立）及び琉球政府の5特別会計の業務、資産、職員などを継承した。

沖縄の復帰に伴う特別措置に関する法律は、沖縄に本土の制度を復帰時に適用すると混乱を伴うので行政、司法、社会、経済などすべての分野において暫定措置・激変緩和策を定め

た法律である。復帰ショック緩和として経済分野では沖縄の零細企業を保護するための税制の軽減措置、県民生活の安定を図るための消費生活物資の特例措置等を講じ、沖縄の制度を本土の制度へ円滑に移行するために立法化された。

(2) 原点は「償いの心」

地域の振興開発は、県や市町村が担当すべきであるが、沖縄の振興開発は10年間の時限立法である「沖縄振興（開発）特別措置法」に基づいて国の責任で推進され、延長され復帰後50年間担保されている。

なぜ国の責任で沖縄振興を実施しているのか？ 沖縄振興法の立法趣旨は沖縄の歴史認識に基づいているからである。

そのひとつは、沖縄の置かれている特殊事情にある。沖縄は第二次大戦で甚大な被害を受け、その後27年間も本土から切り離され米国の施政権下に置かれてきた。戦後、多年にわたり忍耐と苦難の歴史を歩んでこられた沖縄県民の心情に思いをいたし、県民に対する「償いの心」がベースになっている。

また、沖縄は本土から遠隔の地にあり、しかも多数の離島から構成されている離島県であることが他府県にない特殊事情とされている。こうしたことから生じた不利な条件、たとえば、本土に比べて非常に立ち後れている道路、港湾などの産業基盤施設、あるいは医療・福祉などの生活関連施設などの基礎条件の整備を国の責任で実施しようとするものである。

もうひとつの理由は、沖縄の持つ不利性を克服しつつ、わが国の東南アジアへの玄関口としての地理的利点と亜熱帯気候を活かし、豊かな労働力を利用して沖縄振興を図っていこうとする積極的な姿勢がある。この二つが沖縄振興法の立法趣旨である。

沖縄振興法の制定に当たっては、①各般の復帰諸施策を速やかに樹立する、②沖縄県民の将来についての展望を明らかにする、③沖縄県民が喜んで復帰を迎える体制を整えることが最大の責務とされたのである。

このような観点から、沖縄の祖国復帰の円滑な実現と、明るく豊かで平和な沖縄県を建設することが沖縄振興法の基本的な目標となっている。沖振法に基づき、沖縄振興開発計画が策定され、各種の振興事業を推進しようということで「特別措置」が講じられてきたのである。

「償いの心」の考え方は、特別措置の内容に関して、本土の地域開発立法で採られている各種の手法を総合的に駆使し、これらの地域振興法の内容をひとつの制度にまとめ、それを沖縄県に適用するという国家責任論に基づいている。

いずれにしても、今後の沖縄の自立、発展を図るには、沖縄県をはじめ県民一人ひとりの並々ならぬ努力も大事であるが、国としてもその行政責任を明確にすることが大事であり、また、沖縄の実情に即応した振興開発計画を立て、これに基づいて各般の施策を計画的、一体的に推進していくことが肝要と説明する。このような観点から総合的な沖縄振興開発計画を作成、これを一体的に推進する機関として沖縄開発庁が設置された。沖縄開発庁は、国の縦割り行政の弊害をなくし、沖縄施策に関して国が責任を持って沖縄振興開発計画を策定し、

これを効率的・総合的に実施する機関であり、他府県には見られないユニークな存在としてスタートした。また、沖縄は本土から遠隔地にあり、本土の制度への不慣れや本土の制度への移行に伴い、事務の混乱が予想されるなどの特殊事情がある。このような現状にかんがみ、県民の便益を図るために、沖縄総合事務局が設置され、県民生活と密接にある許認可事務、補助金事務、振興開発事業が実施されている。

4. 沖縄開発庁と「復帰プログラムの終焉」

沖縄振興に国は全責任を持つことで沖縄開発庁が設置された。沖縄開発庁は「沖縄振興開発特別措置法」を制定し、これに基づいて「1次～3次の沖縄振興開発計画」を策定し、沖縄振興開発事業を実施してきた。

沖縄開発庁の主な業務と権限は次のとおりである。

1. 沖縄振興開発計画の作成
2. 沖縄振興事業について関係省庁との総合調整
3. 沖縄振興開発事業について予算の一括計上
4. 沖縄の自然的特性、特殊事情に起因する事業（ハブ対策、植物防疫対策、糖業振興など）
5. 沖縄振興開発金融公庫に関する業務
6. その他、沖縄の復帰特別措置業務、戦後処理問題（通貨交換対策、本邦制度移行への経過措置、対米請求権、不発弾、対馬丸遭難者等特別対策、土地の境界明確化事業など）

沖縄開発庁は、本土との格差是正、自立的発展の基礎条件整備を目的に、振興開発予算を一括計上し、各省庁に移し変えて実施。一括計上する公共事業は治山治水、海岸保全、道路、港湾、漁港、空港、公営住宅、水道施設、下水道、土地改良、造林・林道、工業用水道、大型漁礁設置、社会教育施設、医療・保健衛生施設など産業基盤、生活基盤など振興計画に基づくすべての事業を対象とする。

その他、沖縄の特殊事情に起因する事業で各省庁の行政になじまない戦後処理問題として琉球政府が1971年10月時点で確認した沖縄県民の所持するアメリカ合衆国ドル及び通貨性純資産1ドルにつき、復帰の際に行われる通貨交換レート305円と旧公定レート360円との差損55円を特別交付金として支給する業務も所管した。

沖縄現地には、国の総合出先機関として各省庁を網羅した「沖縄総合事務局」が設置された。沖縄総合事務局は、沖縄が本土から遠隔地にあり、本土への制度への移行に伴う事務の混乱が予想されることを考慮し、沖縄県民の便益を図る目的で設置された。沖縄総合事務局の機能は各省庁の地方支分部局を一元的に統合し、許認可・補助金交付業務、道路、河川、港湾など国直轄事業などを実施し、行政形態は各省庁を横断した機能を持っており「臨調のモデル」とされた。沖縄総合事務局に統合されている機関は、公正取引委員会、財務省、農林水産省、経済産業省、国土交通省（地方整備局、地方運輸局）の各省庁の出先機関を統合し、総合的・一元化行政を実施している。

沖縄総合事務局設置については、紆余曲折があった。復帰対策の責任者で琉球政府行政副主席・瀬長浩氏は日本政府との交渉の中で「沖縄総合事務局の設置は“第2のUSCAR（琉球列島米国民政府）”になる」と懸念を示した。これに対し山中大臣は「沖縄の耐える歴史に終止符を打つ。“償いの心”を持って復帰後の沖縄振興に国は全責任を持つ」と述べ実現した経緯がある。

沖縄総合事務局は、本土との格差を埋めるために、道路、空港、港湾、ダム開発等インフラ整備を重視し、集中的に公共事業を実施した。戦後処理としてドルから円への通貨切り換え差損補償、復帰特別措置、対米請求権、不発弾、交通区分変更、地籍明確化などを手掛け県民の期待を背負ってきた。

しかし、国直轄振興事業予算の大半は本土資本に流れ、県内で資金循環しない仕組みがつくられた。普天間飛行場移設が政治問題化すると、振興理念は風化し、振興予算2千億円を基地マネーとして「島田懇談会事業」「北部振興事業」に組み替えられた。目に見える形で「箱もの」が造られ、維持費負担で財政逼迫に陥った自治体も少なくない。

沖縄振興法の立法趣旨は、激しい戦禍、米軍統治下などの特殊事情から国の責任で沖縄振興を図るものである。沖縄開発庁は、1次～3次の沖縄振興開発計画に基づき、6兆7,271億円の沖縄振興開発事業費を投入しインフラ整備に貢献してきたが、返還軍用地の跡地利用をはじめ所得、失業、産業振興など沖縄の抱える諸課題は解決されることはなかった。ハードの社会資本の整備に一定の成果は見られるが、所得格差など経済フレームの目標はほとんど達成されることなく30年間の歴史に幕を閉じた。

5. 普天間移設とリンクした「4次振計」

復帰後30年、沖縄開発庁の膨大な財政投資で道路、港湾、空港などの社会資本格差は解消されたが、沖縄振興の政策フレームは格差是正を目的に公共事業主導型、特別措置依存型振興策に終始し、産業構造、財政依存経済体質改善への取組は見られなかった。

沖縄振興法の延長毎に沖縄は、経済問題を「政治」で語り、要請、陳情行政で問題解決を図ってきた。このような中で、国の直轄事業は本土へ還流する振興策が30年間続いた。

2000年6月、沖縄開発庁は3次振興開発計画の総点検を実施し、「沖縄振興開発の現状と課題」を取りまとめた。それによると「振興計画の経済目標は達成されず、雇用機会が少ないことから全国一高い完全失業率、県民所得は全国一低く所得格差は解消されず、財政依存体質から抜けきっていない」と財政投資が民間経済を誘導していないと分析する。自立的発展の基礎条件の整備はまだ不十分としてポスト振計の必要性に触れた。沖縄に適用された全国一高い補助率、税制上の優遇措置は、経済・雇用誘発効果をもたらすこともなく期待外れで、経済自立のエネルギーにはなり得なかったと総括する。

同じ頃、総理府内政審議室は沖縄開発庁の終焉を見据えて、2000年8月「沖縄経済振興21世紀プラン」をまとめた。プランは、①本土の2倍の完全失業率に示されるように、沖縄経

済の現状はきわめて厳しい、②基地経済への依存は低下したものの、財政依存はむしろ拡大し、経済自立への道は険しい、③産業連関表を用いたシミュレーション結果、現状のまま推移すると、沖縄の高失業率及び財政依存経済は長期的に見ても改善されない、と振興策が機能していない現状を総括する。

さらに、「普天間飛行場」のキャンプ・シュワブ沿岸への移設問題が日米の政治課題となり、基地とリンクした形で沖縄振興法の延長問題が沸き起こる。1999年12月28日、政府は「普天間飛行場の移設に係る政府方針」を閣議決定。これを受け沖縄県は「新沖縄振興法」「沖縄振興計画（4次振計）」の策定要望を提出。政府は新たな時代に向けた沖縄振興法の実現を目指すこととし、その具体的内容についてポスト3次振計の検討の中で行うこととした。

普天間飛行場の移設に係る政府方針は、新たな沖縄振興法策定への追い風となり、沖縄県は、2001年6月、ポスト3次振計に向けて「新たな沖縄振興に向けた基本的な考え方」をまとめた。沖縄の将来を見据えて、積極的な沖縄の位置づけを不利性の克服から優位性の発揮を前面に出し自立的発展の基軸を新沖振法に求めた。

結局、沖縄開発庁が実施した「第3次沖縄振興計画の総点検」、内政審議室作成の「沖縄経済振興21世紀プラン」、沖縄県から提出された「沖縄振興に向けた基本的な考え方」を踏まえ新たな沖振法延長につながった。

政府は、従来の社会資本整備の充実に加え、自立型経済の構築を目指して、沖縄の特性を活かした産業振興を柱とする「沖縄振興特別措置法（案）」の制定作業を急ピッチで進める。2001年1月6日、中央省庁等の改革により、沖縄開発庁は30年の歴史に幕を閉じ、沖縄振興行政は新しく誕生した「内閣府沖縄担当部局」に引き継がれた。沖縄総合事務局は内閣府の地方出先機関として組織は継続された。

6. 普天間移設が追い風「新沖振法」

(1) 総理への意見具申

沖縄振興特別措置法第52条第2項は、「沖縄振興審議会は沖縄の振興開発に関する重要事項につき、内閣総理大臣に対し意見を申し出ることができる」と規定する。2001年8月3日、新沖振法策定に当たり、内閣府「沖縄振興開発審議会」清成忠男会長は小泉純一郎内閣総理大臣に対して「沖縄振興について」意見具申する。

意見具申は、「三次にわたる沖縄振興開発計画に基づき、振興開発が進められ、施設整備面を始めとして格差が縮小するなど着実な成果を上げてきた」と評価したが、「所得水準が国民所得の7割にとどまり、失業率が全国の約2倍の水準で推移している」とし「沖縄の産業及び経済は厳しい状況にあり、産業を振興し、雇用確保を図っていくことが大きな課題」と指摘した。

基地問題では、「SACO（日米特別行動委員会）最終報告を踏まえた米軍施設・区域の整理・統合・縮小への取組、返還跡地への対応」を求めている。さらに、「21世紀に入った今日、グロー

バリゼーションやIT革命、少子・高齢化の進展、環境問題に対する意識の高まりなどの大きな時代潮流の中で、沖縄の持つアジア諸国等に近接する地理的特性をはじめ、亜熱帯、海洋性の貴重な自然的特性、沖縄独特の国際色豊かな歴史的、文化的特性など、沖縄の持つ地域特性を最大限に発揮して沖縄の振興を進めていくことが求められる」として内閣総理大臣に意見具申した。

これからの沖縄振興に当たっては、「参画と責任」「選択と集中」「連携と交流」といった基本的な視点を指摘。今後の沖縄は、観光リゾート産業や情報通信産業をはじめ優位性を生かした産業振興による民間主導型自立的経済の構築、我が国及びアジア・太平洋地域の発展に寄与する交流拠点の形成、さらには特色を生かした活力のある地域の均衡ある発展に向けて、沖縄に特別の配慮を求め、2002年度以降の「新沖縄振興法」の実現を図るとともに、新法のもとで新たな計画の策定、特別の措置を講じていくよう審議会として強く要請するものである」として意見書を提出した。

沖縄振興開発審議会の意見具申を受け、内閣府は新・沖縄振興法の立法作業を加速させ、法律案をまとめた。内閣府が策定した「沖縄振興特別振興法（案）」は1府10省庁共同の政府提出法律案として2002年2月8日に第154回国会（常会）に提出。3月29日には参議院本会議において可決成立し、3月31日に公布された。

新たな沖縄振興法は、従来の社会資本整備の充実に加え、自立型経済の構築を目指すための沖縄の特性を活かした産業振興を柱とする120条に及ぶ他に類例を見ない大型の地域振興立法である。

新沖縄振興法は、復帰プログラムの「格差是正」の考え方を見直し、新たな沖縄づくりとして観光や情報産業、金融特区など戦略的分野で沖縄の自立を促す「産業振興」の基本ツールが盛り込まれた。

沖縄の本土復帰からすでに30年が経過し、復帰に伴う措置として位置付けられた旧法の目的「沖縄の復帰に伴い」、「その基礎条件の改善」の文言は削除された。「沖縄振興開発計画」から「開発」が削除され、「沖縄の自立的発展の実現」が追加されたのである。

(2) 沖縄振興の「釣り具」

内閣府の新しい「沖縄振興特別措置法」は、従来の社会資本の整備に加え、活力ある民間主導の自立型経済の構築を基軸とした。基幹産業である観光の一層の振興、新しいリーディング産業に育ちつつある情報通信産業の振興、製造業及び農林水産業など各般の産業振興に重点を置く中で、「情報通信産業特別地区」や「金融業務特別地区」の創設等制度面の大幅な充実を目指す。産業振興のための人材育成や世界最高水準の自然科学系の大学院大学の創設を目指すなどの科学技術振興、国際交流・国際協力も重視した。

沖縄振興の拠点整備に向けた大規模駐留軍用地跡地の利用の促進及び円滑化のための制度を盛り込んだことは特筆すべきことである。

新沖振第1条は、沖縄振興を図る理由として、復帰時に掲げた沖縄の置かれている特殊事

情を踏襲。沖縄の特殊事情とは、「苛烈な戦火」「27年間の米軍支配」「本土からの遠隔地」「多数の離島」「亜熱帯地域」「米軍基地」など沖縄の歴史、地理、自然、社会的諸事情を掲げる。国の責任で振興計画を策定する「償いの心」の精神は沖縄振興の「原点」として引き継がれた。

目新しい新沖興法のツールは「経済特区」の創設にある。従来の「魚」を与える振興策ではなく、「釣り具」を提供することで経済自立を促すというものである。

「釣り具」は沖縄県の稲嶺恵一知事の要望を受けて制度化されたが、従来の沖縄は国から魚（補助金）をもらっていたが、釣り具（仕組み）があれば、自ら魚を釣って自立への道を歩むことができるというものである。

7. 改正沖振法「主体は沖縄県」

(1) 計画策定を国から県へ

2012年は、沖縄の本土復帰後40周年の節目に当たる。同年3月に期限が切れる「沖縄振興特別措置法」については、民間主導の自立型経済の発展という沖縄振興の基本方向を大きく前に進めるため、沖縄振興特別措置法が抜本的に改正された。

沖縄県の要望、沖縄振興審議会の意見具申を踏まえ、失効期限の延長を内容とする改正法であり、2012年3月30日全会一致で可決、成立し、同年4月1日から施行された。

改正法の柱の一つは、沖縄振興における沖縄県の主体性を尊重し、その自主性をより発揮できるようにする観点から、国（内閣総理大臣）が策定していた沖縄振興計画について、策定主体を沖縄県（知事）に権限移譲したことである。一方、国の責務として実施すべき沖縄振興の基本的な方針を明らかにするため、国（内閣総理大臣）は沖縄振興基本方針を新たに定め、これに基づいて沖縄県知事が沖縄振興計画を定めることとした。財政・税制面を中心とした国の支援措置も大きく拡充された。

国（内閣総理大臣）は、沖縄の振興を図るため、「沖縄振興基本方針」を定めることを法律で義務付けた。基本方針は、①沖縄振興の意義及び方向、②観光の振興、情報通信産業の振興、農林水産業の振興等、③雇用の促進、人材の育成等、④駐留軍用地跡地、⑤離島の振興等—沖縄に関する諸問題に対処するための基本的な政策に関する事項等は内閣総理大臣が定めることになっている。

(2) 一括交付金創設

沖縄県の要望を受け、2012年度予算で沖縄振興交付金（一括交付金）が創設された。

沖縄振興一括交付金は、沖縄の実情に即して的確かつ効果的に施策を展開するため、沖縄振興事業を県が主体的な選択に基づいて実施できる制度で新たな沖振法に明記された。

一括交付金は経常的経費である「沖縄振興特別推進交付金」と投資的経費である「沖縄振興公共投資交付金」に区分される。「沖縄振興特別推進交付金」は沖縄振興に資するソフト事業が対象で交付率は8/10で予算執行手続きを簡素化し内閣府が交付する。

ソフト事業は、自立、戦略的発展、特殊事情等を対象に観光振興、情報通信産業、農林水

産業、産業の振興、雇用の促進、人材育成等の事業に交付される。

「沖縄振興公共投資交付金」は、各府省の地方公共団体向け投資補助金等のうち、沖縄振興に資するハード事業に係る補助金等の一部を一括交付金化し、原則各省に移し替えて執行し、交付率は沖縄振興事業費の高率補助が適用される。

主な対象事業は、①交通安全施設整備、②学校施設環境改善、③水道施設整備、④医療施設整備、⑤農山漁村地域整備、⑥農山漁村活性化対策整備、⑦農業・食品化対策整備、⑧水産業強化対策整備、社会資本整備一などである。

表3 一括交付金の予算の推移（補正後）

（単位：億円）

年 度	沖縄予算総額	① 一括交付金	② 公共事業費	①＋②
2012	3,302	1,619	1,263	2,882
2013	3,075	1,639	1,173	2,812
2014	3,520	1,763	1,334	3,097
2015	3,392	1,622	1,352	2,974
2016	3,523	1,619	1,444	3,063
2017	3,213	1,358	1,398	2,756
2018	3,010	1,188	1,340	2,528

出典：内閣府沖縄担当部局予算、2018年度は当初予算

(3) 沖縄の特区・地域制度

ア 経済金融活性化特別地区

政府は、1999年12月28日「普天間飛行場の移設に係る政府方針」を閣議決定した。その中で「沖縄県北部地域の振興」を位置付けた。「北部地域の振興に関する方針」の中で「金融業務特区」が盛り込まれた。すなわち、金融業務特別地区は、北部振興策の一環として普天間飛行場のキャンプ・シュワブ受け入れ条件として位置付けられたのである。

2001年公布された沖縄振興特別措置法で新規に「金融業務特別地区」が制度化された。特区内で事業認定を受けると、35%の法人所得控除を受けることで期待された。1社が事業認定を受けて立地したが、経済特区のメリットがないことを理由に撤退した。

その後、特区内で常時使用する地元従業員20人を10人に緩和し企業立地を促進したが制度創設から事業認定を受けた企業はなく、制度は機能不全の状態だった。

2011年3月31日可決・成立した「改正沖縄振興特別措置法」で「金融特区」を「経済金融活性化特別地区」に一部改正し、更に効果的な政策支援を図るべく、専ら条件を一部緩和することとした。

国の事業認定を受けた企業は、税制支援の中でも特に大きな支援である所得控除を拡大し、特区内で常時使用する地元従業員は10人から5人以上に緩和された。

2014年4月10日に名護市が「経済金融活性化特別地区」に指定された。経済金融活性化特

別地区は、従前の金融業務特別地区を発展的に解消し、対象産業を金融業務に限定せず、多様な産業の集積を促進することにより沖縄における経済金融の活性化を図るため創設された。

2014年6月17日に沖縄県振興推進委員会において、対象業務等を定めた経済金融活性化計画が決定され、対象業務は、「金融関連産業」、「情報通信関連産業」、「観光関連産業」、「農業・水産養殖業」、「製造業等」に拡大された。

「経済金融活性化特区」の条件緩和を受け、2014年9月18日、沖縄振興特別措置法第56条第1項の規定に基づき、「株式会社S. O. W. フィナンシャルイノベーション」が事業認定された。

認定に係る事業の種類は、①金融商品取引業（第二種金融商品取引業）、②金融商品取引業（投資助言・代理業）、③貸金業、④金融商品及び金融サービスに関する文書、証票その他の書類の作成、整理、保管、発送又は配送を行う業務に係る事業、⑤現金、小切手、手形又は有価証券を整理し、その金額若しくは枚数を確認し、又はその保管を行う業務に係る事業、⑥経営コンサルタント業—の事業目的に経済金融特区での事業展開が期待される。

イ 国際物流拠点産業集積地域

沖縄はアジアの中心という地理的優位性を活用し、近隣アジアの成長や活力を取り組むことで沖縄の産業振興のみならず、我が国全体の経済発展にも波及効果が期待されている。

一般の沖振法改正で、自由貿易地域、特別自由貿易地域制度を廃止し、新たに国際物流集積地域制度が創設された。沖縄の物流環境は、①目覚ましい発展を遂げるアジアと地理的近接性（飛行機で4時間以内の距離にソウル、上海、香港、マニラなどアジアの主要都市がある）、②アジアおよび国内の各都市を結ぶ那覇空港の国際航空貨物ハブが稼働している、③那覇空港は国内では数少ない24時間空港、④那覇空港滑走路増設事業に着工（2020年3月末に供用開始予定）—等から有利な条件を備えている。

本制度は、所定の手続きを経たうえで主務大臣（内閣総理大臣及び経済産業大臣）が国際物流拠点産業集積地域を指定することとし、当該地域において税制支援（国税、地方税の特例）や財政支援（減収補てん）、関税法上の特例措置を講じることで国際物流拠点産業の集積を戦略的に図る制度である。

従来の「自由貿易地域」「特別自由貿易地域」は集積対象を企業としていたが、改正沖振法で当該企業も当然に「那覇地区」「那覇空港地区」「那覇港地区」「中城湾港地区」に拡大されたが、2014年6月18日の一部改正で「那覇地区」「浦添地区」「豊見城地区」「宜野湾地区」「糸満地区」「うるま・沖縄地区」に地域を拡大し、高付加価値型モノづくり企業や新たな高機能型の物流企業といった臨空・臨港型産業の集積を目指している。

ウ 情報通信産業振興地域・特別地区

従来の「情報通信産業振興計画」は沖縄県知事が策定し、主務大臣（内閣総理大臣、総務大臣、経済産業大臣）の同意を求めていた。改正沖振法では、情報通信産業振興計画を含む分野別計画は計画の必要性を含めて沖縄県が自主的に判断して策定し、法定計画としないこ

とになっている。

(情報通信産業振興地域)

情報通信産業振興地域等の指定は、沖縄県知事の申請に基づき、沖縄振興審議会の意見を聴いて主務大臣が指定する。主務大臣が対象地域を指定することで引き続き国の責任において情報通信産業の育成を図るという性格を有する。

情報通信産業振興地域は、情報記録物の製造業、電気通信業、映像・ビデオ制作業、放送業、ソフトウェア業、情報処理・提供サービス業、小売業、製造業等のコールセンター、クラウド（インターネット付随サービス業）、ビジネス・プロセス・アウトソーシング（BPO）が対象業種である。

(特定情報通特別地区)

特定情報通特別地区は、特に集積する事業でデータセンター、インターネットイクスチェンジ、インターネットサービスプロバイダー、バックアップセンター、セキュリティデータセンター、情報通信機器相互接続業が対象業種である。

エ 観光地促進振興地域

改正沖振法により、沖縄振興計画の策定主体を沖縄県に変更されたが、観光振興計画（分野別計画を含む）についても県が自主的判断で作成することができるようになった。

観光地促進形成地域は従来の観光振興地域制度を拡充したもので、沖縄県知事の申請に基づき、沖縄振興審議会の意見を聴いて主務大臣（内閣総理大臣、国土交通大臣、農林水産大臣、環境大臣）が対象地域を指定する。制度が拡充されたことで、国内外からの観光客の来訪促進に資する高い競争力を有する観光地の形成を図ることを目的に沖縄県全域が対象地域となる。

観光地促進振興地域内における特定民間観光関連施設の整備を促進するため、同施設の新増設を行った法人は、機械等の取得等を行った場合には租税特別措置法の定めるところにより、課税の特例が適用される。

特定民間観光関連施設は、スポーツレクリエーション施設、教養文化施設、休養施設（宿泊施設に付属する温泉保養施設、国際健康管理推進施設を含む）、集会施設（宿泊施設に付属する会議場施設・研修施設を含む）、政令で定める要件を備え、沖縄県知事が指定する販売施設を対象とする。

表4 沖縄の特区地域制度

	経済金融活性化 特別地区	国際物流拠点 産業集積地域	情報通信産業 振興地域	情報通信産業 特別地区	観光地形成 促進地域	産業高度化・ 事業革新促進地域
対象地域	名護市	那覇市、浦添市、 豊見城市、宜野 湾市、糸満市、う るま・沖縄地区	24市町村（下記 の「情報通信産業 振興地域・特別地 区」資料参照）	那覇・浦添地区、 名護・宜野座地 区、うるま地区	沖縄県内全域	沖縄県内全域
対象業種・施設	金融関連産業、情 報通信関連産業、 観光関連産業、農 業・水産養殖業、 製造業等	製造業、こん包 業、倉庫業、航 空機整備業等	電気通信業、ソフ トウェア業、情報 処理・提供サービ ス業、コールセン ター等	データセンター、 インターネット・ サービス・プロバ イダ、相互接続検 証事業等	スポーツ・レクリ エーション、教養 文化、休養、集会、 販売施設	製造業、こん包業、 倉庫業、卸売業、 道路貨物運送業、 エンジニアリング 業等
所得控除	40%、10年間	40%、10年間	—	40%、10年間	—	—
投資税額控除	機械等 15% 建物等 8%	機械等 15% 建物等 8%	機械等 15% 建物等 8%	機械等 15% 建物等 8%	機械等 15% 建物等 8%	機械等 15% 建物等 8%
特別償却	機械等 50% 建物等 25%	機械等 50% 建物等 25%	—	—	—	機械等 34% 建物等 20%
その他	・エンジェル税制 の適用 ・所得控除、投資 税額控除、特別 償却は選択制	所得控除、投資 税額控除、特別 償却は選択制	—	所得控除、投資 税額控除は選択 制	—	投資税額控除、 特別償却は選択 制

※ 各優遇措置等にはそれぞれ要件等が設定されています。

出典：内閣府沖縄担当部局

8. 沖縄予算と振興策

復帰後半世紀、2021年度までは沖振法、振興計画、高率補助、一括計上に基づき、沖縄振興は担保されている。政府の沖縄振興策について検証する。

(1) 予算の一括計上と高率補助

振興開発事業費は「内閣府設置法」、「内閣府経費配分計画政令」に基づき、内閣府が一括計上する。対象事業は、道路、港湾、空港、治山、治水の公共事業のほか、文教、医療等関係の施設整備、その他沖縄の特殊事情等に対処するために必要な事業が含まれている。

一括計上された予算は、それぞれの事業を実施する所管省の一般会計へ移し替え、又は特別会計へ繰り入れて執行される。

一括計上の根拠は、内閣府設置法第4条3項19号により振興計画に基づく事業に関する行政関係機関の経費の見積りの方針の調整および当該事業は政令で定め、関係行政機関の経費の配分計画に関することと規定する。

沖縄振興予算の特色は、農林水産省、国土交通省の公共事業費関係費とそのほか、非公共の文教施設費、沖縄科学技術大学院大学関係経費を計上し、更に、沖縄の特殊事情等に対処する経費（位置境界明確化、不発弾処理、対馬丸関係等）や沖縄振興開発金融公庫補給金の諸経費を計上している。

内閣府沖縄振興局は、関係省庁の指導・助言を受けるために各省から職員を受け入れ、予算作業の円滑化を図っている。

沖縄振興の枠組みは、①政府が沖縄振興特別措置法を制定する、②沖縄県知事が沖縄振興計画を策定する（1次～4次の振興計画は内閣総理大臣策定、5次振計（沖縄21世紀基本計画ビジョンは沖縄県知事に権限移譲）、③沖縄に我が国最高の高率補助を適用する、沖縄振興予算は内閣府が一括計上する一の四点セットからなる。このような仕組みは沖縄に与えられた特別措置である。

なぜ、沖縄にこのような特別措置を適用しているのか。それは沖縄の振興開発は「償いの心」が原点になっているからである。地域の振興計画は、県や市町村が担当すべきであるが、沖縄の振興開発は、政府の責任で行われている。その理由は沖縄の特殊事情にある。

沖縄の特殊事情とは、苛烈な戦火を被ったことや沖縄が27年間に米軍支配下にあった歴史的な事情がある。多数の離島が存在することや本土から遠隔地にあること等に地理的事情もある。さらに亜熱帯地域にあることや台風常襲地帯である地理的条件、米軍基地が集中している社会的条件一などを踏まえ政府は、「贖罪意識」すなわち「償いの心」で沖縄振興に責任を持つことが沖縄振興法の立法趣旨で明確にしているからである。

表5 沖縄振興開発事業の国庫補助負担率

事業	事業項目	沖縄	一般
河川	河川改修補助（広域河川改修）	9/10	1/2
ダム	河川総合開発事業費補助	9/10	1/2
海岸	海岸補助事業費（高潮対策費等）	9/10	1/2
道路	一般国道（直轄）	9.5/10	2/3
	県道	9/10	1/2
	市町村道	9/10	1/2
港湾	港湾改修費補助（重要港湾）	9/10	5/10
農業整備	国営かんがい排水事業	9/10	2/3
教育振興	小中校舎・屋内運動場新增設	8.5/10	1/2

出典：内閣府『沖縄ハンドブック』

(2) 沖縄振興に「11兆1,994億円」、米軍基地に「6兆5,767億円」

沖縄が本土に復帰した1972年度から2018年度までの内閣府計上の沖縄関係予算の総額は12兆4,417億円。沖縄関係予算の主なものは、沖縄振興法を根拠とする「沖縄振興計画」に基づく「沖縄振興開発事業費」が11兆1,994億円（9割）を占めている。振興事業費の内訳は、道路34%、農林水産業16%、水道、廃棄物処17%、空港・港湾12%となっている。

その他、沖縄の米軍基地予算として6兆5,767億円が投入された。基地関係予算の主なものは、基地周辺対策経費、補償経費（軍用地料）等、基地従業員（離職者、福祉等）対策、特別協定による基地従業員給与などである。

防衛予算の特徴は、思いやり予算で基地従業員の給与、光熱水料費、基地内建設費、軍用

地料、訓練移転費などを支払っているが、在沖米軍基地の電気・水道料金等は全国プールで計上されているので、それを含めると沖縄防衛予算はさらに膨らむことになる。

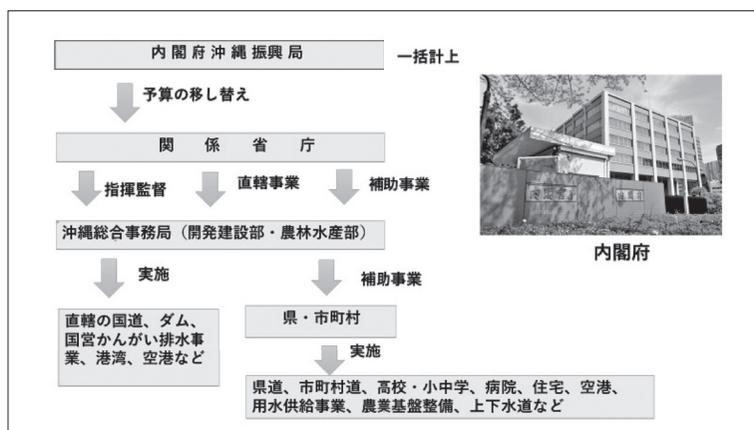


図2 沖縄振興開発事業費と国の予算の仕組み

出典：内閣府沖縄振興局資料から作成

表6 沖縄予算の推移（補正後）

（単位：億円）

計画	年度	予算総額	うち振興事業費		
第1次振興計画	1972～1981	13,819	12,483		
第2次振興計画	1982～1991	22,281	20,149		
第3次振興計画	1992～2001	37,275	34,639		
沖縄振興計画	2002～2011	28,007	24,610		
	小計	101,382	91,881		
21世紀ビジョン 基本計画	年度	予算総額	一括交付金	公共事業	振興事業計
	2012～2017	20,052	9,621	7,964	17,585
	2018（当初）	3,010	1,188	1,340	2,528
	小計	23,035	10,809	9,304	20,113
	合計	124,417	111,994		

出典：内閣府沖縄関係予算から作成

（3）基地とリンクした振興策

基地とリンクした振興策としては、「島田懇談会事業」と「北部振興策」がある。島懇事業とは、1996年11月、「沖縄米軍市町村に関する懇談会の提言（会長：慶応大学教授・島田晴雄）」を受け、基地所在市町村活性化特別事業として1997年度予算から7年間で1千万円が担保された。別名、島田懇談会事業（島懇事業）と呼ばれている。

予算の性格は、米軍の訓練などに伴う騒音や事件・事故などで住民生活や経済活動の圧迫などの閉塞感緩和措置として振興予算が講じられた。

ア 島田懇談会事業

島田懇談会事業は、日米安保体制下で米軍基地が集中している沖縄の基地所在市町村に対し、基地の存在からくる重圧感・閉塞感を和らげ、将来への希望につながる夢のあるプロジェクトの実現を目的に1997年度からスタートした。国が直接市町村の事業活動に支援することは異例のことである。背景には、1995年7月、米兵による少女暴行事件を契機に反基地運動が起り、沖縄問題が国政の重要課題となり県民感情を抑える緩和措置として、内閣官房長官の私的諮問機関として設置された。いわゆる基地とリンクした振興策（アメ）である。

政府が支援すべき事業は、①経済活性化に役立ち、米軍基地所在による閉塞感を緩和し、若い世代に夢を与えるもの、②継続的な雇用機会を創出し、経済自立につながるもの、③長期活性化につながる人づくりに資するもの、④広域的振興や環境保全につながるものといった趣旨で実施されたが、経済効果はなく単なる「箱モノ」建設に公的な資金が費やされた。

予算は内閣府に一括計上し、実施省庁へ移し変えて実施。基地所在21市町村に888億円(1997年度～2013年度)の振興予算が投入されたが、地域の閉塞感は緩和されず、経済は疲弊したままである。若い世代に夢を与える事業として基地とリンクした形で特別予算が投入されたが、事業目的、自立性のあるプロジェクトの趣旨は活かされていない。採算性が取れない「箱モノ」行政が多く見られ、ランニングコスト負担で市町村財政を圧迫している。

例えば、中の町・ミュージックタウン整備事業は、沖縄市の歴史的背景から培われた音楽芸能を21世紀の新たな街づくりへの大きな可能性を秘めた地域資源活用拠点として「沖縄音楽市場」を整備。市街地再開発事業により6,795㎡を確保、音楽広場、セミナールーム、練習スタジオ、レコーディングスタジオ、サテライトスタジオが設置された。ホールの稼働率は50%未満で採算が取れず民間業者へ委託しているが、採算が取れず沖縄市は管理料を補助している。

島懇事業を導入して整備した中核施設「コザミュージックタウン」の施設は、費用対効果の検証もなくスタートしたが、基地受け入れのパフォーマンスとして「箱モノ行政」の典型的な事例である。隣接した施設は空き店舗対策として、市教育委員会、PTA連合会の反対を押し切り、「遊技場・ゲームセンター」を誘致したが、地域振興の在り方も問われる。基地とリンクした振興策からは雇用機会の創出、経済誘発効果は発生しない。沖縄市の周辺市街地はシャッターが閉ざされ、地域の閉塞感は緩和されず、経済は低迷している。経済の自立や雇用機会の創出など事業目的は達成されず、将来の展望は描かれていない。

表7 島田懇談会事業費の推移（国費決算ベース）
(単位：百万円)

年 度	投入予算額	年 度	投入予算額
1997	2,467	2006	7,570
1998	5,175	2007	6,509
1999	7,556	2008	1,569
2000	8,655	2009	33
2001	8,053	2010	121
2002	11,868	2011	473
2003	8,317	2012	2,607
2004	8,073	2013	1,950
2005	7,807	合 計	88,803

出典：内閣府『沖縄ハンドブック』より作成

イ 北部振興事業

北部振興事業は、沖縄県及び北部12市町村からの共同要望を踏まえ、「普天間飛行場の移設に関する政府方針（1999年12月28日閣議決定）に盛り込まれた。閣議決定の内容は、普天間飛行場代替施設と地域の振興について政府方針が述べられている

普天間飛行場のキャンプ・シュワブ水域内名護市辺野古沿岸域を移設候補として、稲嶺恵一沖縄県知事、岸本建男名護市長は苦渋の決断として受け入れを表明。政府は「普天間飛行場移設先の振興に関する方針」「沖縄県北部地域の振興に関する方針」を策定し閣議決定した。北部振興の方針は、北部地域の定住人口の増加を目指し、人口の社会的流出に歯止めをかけると説く。産業の振興として、企業誘致の促進と内発的な産業育成で雇用機会の創出で人と産業の定住条件の整備を掲げる。北部地域の西海岸と東海岸の格差及び南北格差を解消し、北部地域全体のポテンシャルが地域そのものの振興に活かされるとともに、沖縄全体の発展に役立てるとする。政策の具体化として、活力ある地域経済を目指す産業の振興、地域と産業を支える基盤の整備などに重点的に取り組む方針を示している。

事業主体は、北部12市町村が対象で、主な事業は産業の振興や定住条件の整備など北部地域の発展に資する実効性の高い事業で特別予算として、2000年度に100億円（公共50億円、非公共50億円）が計上され10年間で1,000億円が担保された。

予算措置は内閣府に一括計上し、実施省庁へ移し替えて執行。公共事業は沖縄振興事業費の高率補助が適用されるが、非公共事業は9/10補助で残1/10は地方交付税で措置されてきた。2010年度以降は普天間移設が遅々と進まず非公共事業、公共事業の予算額は大幅に減額され、公共事業の補助率は沖縄振興事業の補助率を適用し、非公共事業の補助率は8/10に見直された。

事業実績は2000年度から2017年度までに非公共事業708億円、公共事業487億円、計1,195億円の基地マネーが北部12市町村に投入された。

なお、「在日米軍の兵力構成見直し等に関する政府の取組について」（2006年5月30日閣議決定）により、「普天間飛行場の移設に関する政府方針」は廃止された。

「普天間飛行場の移設に係る措置に関する協議会」第1回協議会（2006年8月29日）における沖縄担当大臣発言を踏まえ、「従前の北部振興事業の継続及び確実な実施」の要請については、今後、普天間の移設にかかる協議が円滑に進む状況のもと、政府として真摯に受け止め、確実に実行する方向で対応する方針を了承し、現在まで継続されている。

北部振興事業は普天間移設とリンクしているため、基地受け入れ要求が強まり、2007年度予算は、V字型の代替海上基地建設を認めない沖縄側に防衛省が反発し、10カ月も予算が凍結され、新規・継続事業がストップすることもあった。年が明けた2008年1月22日、会計年度がわずか2カ月の期間で予算凍結の解除を行ったが、基地とリンクした「アメとムチ」の懐柔策を使い分ける国の振興事業に対し北部市町村から強い懸念が示されることもあった。

北部振興事業で1,200億円の基地マネーが投入されたが、北部地域は閉塞感から抜けきっていない。他の地域に比べ1人当たりの所得が最低で、過疎地域が存在する地域であり、基地とリンクした振興策は挫折している。夢の持てるプロジェクトは中央主導で進められ、地域の発展に結びついていない。

北部は経済停滞、人口減少、雇用不安も見られる。箱モノ行政の弊害が見られ、基地とリンクした振興策が沖縄をゆがめてきた。

地域は資源、人材、技術が融合して発展する。基地があるから振興するという恩着せがましいことではない。基地の維持装置としての振興策は、新しい時代の要請には応えられない。

表8 北部振興事業費の推移（国費決算ベース）

（単位：億円）

年 度	非公共事業	公共事業	計
2000～2009	491	298	789
2010～2011	69	56	125
2012～2017	148	133	281
計	708	487	1,195

出典：内閣府『沖縄ハンドブック』より作成

9. 政府の沖縄振興策は何をもたらしたか

(1) 人口増加とインフラ整備

沖縄振興予算は内閣府が一括計上し各省庁に移し替えて実施している。復帰時から2018年度までの振興事業費の総額は11兆1,994億円。人口は復帰時（1972年10月現在）の96万1千人から48万2千人増え2017年10月現在144万3千人に達した。経済規模（県内総生産）は復帰時（1972年度）の4,592億円から2015年度は4兆1,416億円の9倍に拡大した。

インフラ整備は道路関係整備費として2016年度までに3兆5千億円（国費）が投じられ、

国道改良率は99.1％に、県道改良率は93.4％まで改善された。

空港整備費は2018年度までに4千億円（国費）が投入され、県内13空港が整備された。港湾整備費は2015年度までに1兆628億円（国費）で県内33港湾が整備された。その他、ダム、水道、下水道、河川・砂防・海岸、都市公園、農業基盤等のインフラ整備に多額の国費が投入され社会インフラは大幅に改善され、本土との格差は解消されつつある。

(2) アジアのハブ「沖縄」

沖縄は、アジア主要都市への最速物流を実現した。沖縄の背後には人口20億人の巨大マーケットがある。2009年10月からANA国際ハブが開始され那覇空港は、東アジアの物流中継拠点として機能している。著しい経済発展を続けるアジアの成長と発展を取り組む戦略である。

那覇空港の国際貨物を見ると国際物流ハブ開始前の2008年は1,809トンであったが、2016年は19万6,606トンで109倍に増加している。全国各地から航空貨物を集め、24時間通関体制でアジア主要都市へ最短翌日配送ネットワークシステムが構築されている。

那覇空港の国際貨物取扱量は、東京国際空港（羽田）214万75トン、成田空港45万7,540トン、関西空港73万5,238トンに次ぐ国内4位である（2016年度）。

那覇空港は総事業費1,993億円を投じ滑走路増設が着工中である。離発着の処理能力は年13万5千回から18万5千回に改善され2021年3月31日供用開始予定である。

(3) ハワイを超えた観光客

沖縄21世紀ビジョン基本計画で沖縄は世界最高水準の観光リゾート地を政策課題としている。沖縄のリーディング産業として位置づけ、アジアを中心とした外国人観光客の受け入れとして、改正沖新法で通関案内士の特例措置が講じられた。クルーズ船観光客に特定免税店制度を拡充し外国からの観光客誘致を進めている。

復帰後の観光入込客は、1972年度55万9千人であったが、2017年度は958万人に達した。

沖縄と国内外を結ぶ直行便の増加や東アジアのクルーズ船寄港の増加でハワイを上回った。2017年のクルーズ船寄港回数は515回で東アジアを中心に269万人の外国人観光客が沖縄を訪れている。2018年のクルーズ船の寄港は662回見込まれており、その他、各航空会社は沖縄路線を重視しており、沖縄の観光リゾート市場は堅調に推移するものと見られる。

(4) ものづくり産業は停滞

復帰後、政府の責任で沖縄振興を実施しているが、財政資金は、途上国援助として投入されるODA資金と同様にその大半が日本企業の受注で日本に還流する「ODA援助」と形が類似しており、「ODA沖縄版」となっている。2013年度から2016年度までの国発注公共工事の発注状況を見ると約5割が本土ゼネコンに還流し、県内で資金循環しない仕組みがつけられている。公共事業の産業連関効果が乏しく「ザル経済」といわれるもので経済自立の阻害要因となっている。

振興予算の費用対効果を見ると、第1次産業に復帰後40年間に1兆5千億円（国費）が投入されたが、県内総生産に占める第1次産業の構成比は復帰時（1972年度）の7.3％から1.3％

(2015年度) に大幅に低下している。農家数は1973年の56,960戸から2015年は20,056戸まで減少し、農業就業者の高齢化が進んでいる。耕地面積は1990年の67,000ヘクタールをピークに減少傾向が続き2015年は38,200ヘクタールまで減少し、農業を取り巻く環境は悪化している。

第2次産業は復帰時(1972年度)の27.9%から2015年度は13.9%に、特に経済自立を促す製造業は10.9%から4.1%に低下し、民間主導による自立経済の構築には程遠い状況にある。

(5) 低所得、失業、貧困問題

1人当たり県民所得は、復帰時(1972年度)の44万円から217万円(2015年度)に増加し、本土との所得格差は59.5%から70.8%に縮小されたが、全国平均に比べて3割近い格差がある。

失業率は復帰時(1972年)3.7%であったが、上昇傾向で推移し2002年は8.3%まで拡大、その後2011年まで7%台の高失業が続いていたが、2017年は3.8%まで改善し本土水準に回復した。

失業者全体の44.4%は30歳未満の若年者が占めている。20歳から24歳の失業率は7.8%、25歳から29歳の失業率は6.1%で若年者の雇用情勢は厳しい。

総務省『平成29年(2017年)就業構造基本調査』によれば県内の雇用者総数は589,300人、そのうち43.1%(253,800人)は非正規雇用である。非正規雇用の平均月額総支給額は、124,300円で正規雇用(300,100円)の4割の低い水準である。15歳から34歳未満の若年者の3%(1万人)は無業者(ニート)が占めている。

2017年沖縄県が実施した『子どもの貧困実態調査』によれば、子どもの貧困率は29.9%(全国16.3%)。生活保護率24.8%、就学援助率20.1%が沖縄社会の現状である。沖縄振興計画には「貧困対策」がない。社会の片隅で子どもが貧困に置かれている。財政投資は社会的弱者を照らすことはなかった。経済は拡大したが貧困があふれている。制度の見直しも求められている。

おわりに

復帰前の沖縄には、琉球列島米国民政府、日本政府南方連絡事務所、琉球政府の三つの政府があった。米軍統治下の南方連絡事務所の沖縄施策は封印され、県民の慧眼に触れることはなかった。

南方連絡事務所は、GHQの要請で沖縄の戦後処理機関として設置されたが、県民やマスコミ関係者が立ち入ることができない治外法権的な役所であった。

沖縄の法的地位について琉球住民が米軍から不法逮捕、不当な扱いがあっても琉球列島米国民政府と交渉する権限はないと拒否した。日本国籍を持っている人は保護機能があり、拘留された場合には米国民政府と協議するなど琉球人は日本人扱いしていなかった。

戦災による沖縄の戸籍の放棄、戦傷者戦没者援護法の即時適用除外、戦後17年間、見捨てられていた財政援助を見ると沖縄は構造的に差別を受けていたことになる。

復帰直前、山中貞則・総理府総務長官は、琉球放送制作報道局長・稲福健蔵氏のインタビュー

を受ける。国家の沖縄認識を聞かれた山中長官は、沖縄への思いを次のように語った。

「沖縄には苦難に耐え抜く歴史がある。徳川時代に薩摩藩が300年にわたり、琉球・奄美から搾取した。第二次大戦最大の激震地、米軍統治下で苦しんできた沖縄の歴史に対し償いの心をもって政府は沖縄の祖国復帰に全責任を負う⁽⁷⁾。

日本の法律が適用されず沖縄は本土との社会資本・生活基盤の格差、所得格差が生じていた。返還後の沖縄振興事業費の高率補助について大蔵省（現財務省）は猛反対していた。山中氏は大蔵省の猛反対を押し切り、沖縄振興事業費の高率補助の適用を実現した⁽⁸⁾。

沖縄復帰にあたり、国は沖縄の歴史認識に触れ、「贖罪意識」すなわち「償いの心」を原点に立法措置、財政措置を講じてきた。

沖縄振興の特徴は、①沖縄振興法、②沖縄振興計画、③高率補助、④予算の一括計上—の四点セットからなり、「償いの心」を原点に振興事業費が投入された。

基地問題が浮上した1997年度以降、振興予算は基地所在市町村活性化事業（島田懇談会事業）、北部振興事業に見られるように基地とリンクするようになった。

仲井真県政が辺野古新基地建設を容認した2014年度予算は、概算要求額に93億円上積みし前年度比500億円増の3,501億円でピークを迎えた。辺野古移設で翁長県政が政府と対峙してから沖縄予算は政治案件化され毎年減額しており官邸が介入している。振興予算は基地の対価ではない。

米軍支配下27年、祖国復帰から46年、日本政府は沖縄にどう向き合ってきたのか。復帰後、政府がもたらした振興策は何であったのか。償いの心は果たされたのか検証した。

【注】

- (1) 南方同胞援護会編『沖縄問題基本資料集』平成43年11月、752p
- (2) 沖縄タイムス『沖縄大百科事典』下、1983年4月、655p
- (3) 『沖縄開発庁二十年史』平成5年12月、6p
- (4) 『1971年度国民所得報告書』琉球政府、1972年2月、32p
- (5) 櫻井溥「祖国復帰前の沖縄に対する財政措置のあらまし」『経済研究』（弘前大学）第22号、1999年、49p
- (6) 山中貞則総理府総務長官職員訓示（1972年5月：沖縄北方対策庁沖縄事務局）
- (7) 総理府広報『時の動き』昭和47年3月、7p
- (8) 櫻井溥『沖縄祖国復帰物語』大蔵省印刷局 平成11年10月、216p～220p

【参考文献】

- (1) 那覇日本政府南方連絡事務所、日本政府沖縄事務所、沖縄・北方対策庁沖縄事務局、沖縄開発庁総務局、振興局、沖縄開発庁沖縄総合事務局の事務説明資料等を参考にしたが、部内資料も含まれており個別に資料名を掲げることは差し控えたい。

- (2) 南方同胞援護会編『沖繩問題基本資料集』平成43年11月
- (3) 『追補版沖繩問題基本資料集』南方同胞援護会編、昭和47年7月
- (4) 法律第218号「南方連絡事務局設置法」1952年6月
- (5) 法律第127号「戦傷病者戦没者遺族等援護法」1952年4月
- (6) 「沖繩関係事務整理に伴う戸籍、恩給等の特別措置に関する政令」1948年政令第306号)
- (7) 財務省「財政統計（予算決算データ）」財務省ホームページ
- (8) 総理府広報『時の動き』昭和47年3月
- (9) 岸 昌『住民自治の座標』帝国地方行政学会、1972年5月
- (10) 『昭和46年度沖繩復帰対策費予算の概要』沖繩・北方対策庁、昭和46年2月
- (11) 『沖繩県経済の概況』内閣府沖繩総合事務局、平成29年9月
- (12) 『平成27年度県民経済計算』沖繩県企画部、平成30年4月
- (13) 『経済情勢』沖繩県企画部。平成30年8月
- (14) 『観光要覧』沖繩県、平成29年9月
- (15) 『沖繩ハンドブック』内閣府沖繩担当部局、平成30年3月
- (16) 『沖繩の米軍及び自衛隊基地（統計資料集）』沖繩県知事公室、平成30年3月
- (17) 『沖繩国際ハブ』沖繩県商工労働部アジア戦略課、平成28年度
- (18) 「那覇空港における国際貨物量着・陸回数」平成28年度度空港管理状況
- (19) 『平成29年就業構造基本調査』総務省、平成30年7月
- (20) 『子どもの貧困実態調査』沖繩県子ども総合研究所、平成28年3月
- (21) 櫻井溥『沖繩祖国復帰物語』大蔵省印刷局、平成11年10月

先住民族と迷惑施設に関する研究 —ベトナム・ニントゥアン省周辺のチャム人を事例に—

吉 井 美知子*

A Study on Indigenous People and NIMBY¹ Facilities —The Case of the Cham people around Ninh Thuan Province, Vietnam—

YOSHII Michiko

要 旨

ベトナム南部ニントゥアン省周辺には、先住民族チャム人が多く住む。ここには日本の原発建設計画があったが、白紙撤回となった。一方、近辺では火力発電所が公害被害を出して住民が抗議運動を行っているほか、製鉄所建設計画も持ち上がっている。

本研究では、先住民族の地を狙うように次々と持ち上がる大規模工業開発の問題点を指摘し、そこに資本参加する日本側の責任を問う。

要 約

ベトナム南部ニントゥアン省周辺は、先住民族チャム人の立てたチャンパ王国の最後の拠点であり、今もチャム人が多く住み、ヒンズー教寺院などの多くの事蹟を守っている。

2009年、ベトナム初の原発建設計画がこの地に持ち上がり、ニントゥアン第一原発はロシアに、第二原発は日本に発注された。しかしその後、政府の財政難や共産党幹部らの反対により、2016年に計画は白紙撤回された。

また、隣省のビントゥアンには、中国資本の火力発電所があり、2014年に大きな大気汚染公害を出して住民が国道1号線を閉鎖するなど、抗議運動が高まっている。同発電所では、追加工事が日本資本の参加を得て続けられている。

2016年には、ベトナム中部の製鉄所で大規模な海水汚染公害があった。台湾系のフォルモサ社の工場だが、中国や日本の企業も資本参加している。同年、それが解決しないうちにニントゥアンで別の製鉄所建設計画が発表された。

原発計画は白紙撤回されたが、チャム人が反対したから止まったわけではなく、共産党内の反対による中央政府の決定であった。同時に、空いた原発用地の用途、火力発電所の増設と製鉄所の新

* 沖縄大学人文学部国際コミュニケーション学科 yoshii@okinawa-u.ac.jp

設にチャム人は大きな不安を抱いている。

本研究では、先住民族の地を狙うように持ち上がる大規模工業開発の問題点を指摘し、そこに資本参加する日本側の責任を問う。同時に、主として原発輸出だけのワン・イシューで反対していた日本の市民社会の視点と、地元で伝統を守り生活するチャム人との視点の違いについても考察を加えたい。

キーワード：ベトナム、先住民族、チャム人、迷惑施設、ニントゥアン

Abstract

The indigenous Cham people in Vietnam are concentrated around Ninh Thuan province in the South. They live there while attempting to preserve their culture and monuments, such as Hindu temples.

In 2009, Vietnam's first nuclear power plant (hereafter referred to as NPP) construction project was planned in Ninh Thuan. The No.1 NPP was ordered from Russia, and the No.2 from Japan. However, because of a lack of financial resources, as well as opposition from leaders from the higher echelons of the Communist Party, the project was cancelled in 2016.

In the province next to Ninh Thuan, there is a Chinese thermal power plant. It caused serious air pollution in 2014. Local people barricaded National Route 1 to protest. As of 2018, the movement remains active. This plant will be extended with the addition of a No.4 unit, which will be built with the use of Japanese capital.

In addition, in 2016, a prodigious amount of sea pollution resulting from the ironworks of the Formosa Company occurred in Central Vietnam. This plant belongs to a Taiwanese company, but was also built with Chinese and Japanese capital. Only several months after this incident, the government announced the construction of another ironworks in Ninh Thuan.

The central government canceled the NPP project not out of consideration for the Cham peoples' opposition, but because of opposition inside the Communist Party. As of this writing, the Cham people are quite concerned about the use of vacant space that was originally planned for NPP No.1. They have also expressed worry about the additional construction of new units in the thermal plant and newly built ironworks.

In this study, I aim to explain the problems of large scale industrial development projects which, under the direction of the Vietnamese central government, are appearing one after another in areas of Vietnam that are populated with indigenous people, and to question the morality of Japan using its own capital to participate in those projects. At the same time, I wish to demonstrate the differing viewpoints of citizens of Japan, who have been concentrating mainly on the issue of the NPPs, and those of the Cham people, who live in locations that are directly influenced by various NIMBY facilities.

Keywords : Vietnam, Indigenous people, Cham people, NIMBY facilities, Ninh Thuan

はじめに

1. 研究の背景

ベトナムでは1990年代より初原発電計画が進められ、2009年に国会で南部ニントゥアン省での立地が決定された。そして翌2010年にはニントゥアン第一原発電をロシアが、第二原発電を日本が受注した。ニントゥアン省の省都、ファンラン・タップチャム市を挟んで、ロシアの第一原発電が南に20km、日本の第二原発電が東北に20kmの場所に建てられる予定であった。着工は当初2014年の予定が、2020年以降（2014年1月発表、Tuổi trẻ online, 2014a）、2022年以降（2015年11月発表、VN Economy, 2016）という風に徐々にずれ込んできた挙句、2016年11月22日、国会において計画撤回が正式に議決された。

このニントゥアン省は南隣のビントゥアン省と合わせて旧名パンドウランガと呼ばれ、ベトナムの先住民族チャム人の立てたチャンバ王国の最後の版図であった。そして原発電計画に対する地元の多数民族キン人の動きがあまり目立たないなか、チャム人は命がけで反対を表明していた²。

2017年8月、原発電計画白紙撤回後では初めてニントゥアン省を訪問した際、大喜びのチャム人に会えるかと思いきや、彼ら彼女らはこれまでと変わらぬ沈痛な面持ちであった。原発電こそ当座は心配なくなったものの、新たに製鉄所建設計画が持ち上がり、ベトナム中部地方で2016年に起こった製鉄所による大規模公害、フォルモサ事件を思い起こし憂慮していたものであった。

実は、原発電計画が持ち上がる以前にも、同地では隣接するビントゥアン省で火力発電所からの大規模な大気汚染公害が起きている。ニントゥアン省との省境に立地するこのヴィンタン発電所³では、増設計画が進められている。

そこで本研究では、「日本からベトナムへの原発電輸出」という視点を離れ、チャム人にとっての、原発電を含む地元ニントゥアン省周辺の開発計画とその問題点に着目した。原発電と火力発電は、電力供給のため、製鉄所は鉄鋼生産ということで広く一般にメリットとなるであろう。またそれぞれ地元住民には雇用を生み出すであろう。だがしかし同時に、放射能汚染、大気汚染、海洋汚染が懸念される迷惑施設でもあることは、フクシマ、ヴィンタン、フォルモサの例を挙げるまでもない。

2. 研究の目的

迷惑施設は先住民族の土地に建てられることが多い。沖縄の米軍基地、オーストラリアのウラン鉱山、米国の石油パイプライン、フランス、ブルターニュ地方の原発電および原潜基地など多くが先住民族⁴の土地に、騒音、土壌汚染、大気汚染等の公害を出す迷惑施設が建設されている。

本研究ではベトナムで先住民族チャム人の住む南部海岸、ニントゥアン省周辺地域を事例に、工業化を中心とした開発計画とその問題点について考察する。

研究の第一の目的として、2016年11月に正式に白紙撤回された原子力発電所建設計画と、

これに反対を表明していたチャム人との関係を明らかにする。果たしてチャム人が反対したから計画が止まったと言えるのかどうか、結論を導きたい。

第二に、ニントゥアンの南、ピントゥアン省との省境を越えた海岸に位置する中国資本のヴィンタン火力発電所について、問題点を指摘したい。その大気汚染公害の経緯を明らかにするとともに、チャム人への影響や資本参加している日本側の責任についても明らかにする。

2016年4月に起こった中部ハティン省フォルモサ製鉄所による海洋汚染は、海岸線200km、中部5省で多量の魚の死骸が浮き上がる大規模なものであった。これのわずか数ヵ月後にニントゥアン省での新たな製鉄所の建設計画が発表され、チャム人が深い憂慮を示していることは容易に理解できる。本研究の第三の目的は、フォルモサ製鉄所との比較により、ニントゥアン省カーナー製鉄所建設計画の問題点を明らかにすることである。

本研究により、先住民族の土地を狙い撃ちするかのように展開される大規模工業開発についての問題点が明らかになり、無責任に投資する先進国側の責任を問うとともに、3.11を契機に主として原発輸出だけに着目して反対をしてきた日本の市民社会と、先祖代々その土地にルーツを持つ先住民族の、地元で建設される迷惑施設への視点の違いについて考察を加えたい。そして本研究におけるチャム人と同様に、他の迷惑施設のケースにかかわる先住民族およびその支援者に対して、参考事例として提示したいと考える。

3. 研究の方法

本研究で取り上げる3つの迷惑施設、火力発電所、原発、製鉄所の建設計画について、それぞれ文献調査を行う。ベトナム語で発信されているベトナム国内外のオンライン新聞、日本国内の報道がその主たる情報源となる。

このうちすでに白紙撤回された原発計画については、越・日・英文での研究がいくつか発表されている。先行研究として参照する。

製鉄所については、本研究のフィールドではないがフォルモサ事件についての先行研究がわずかながら存在する。現地調査を実施した研究者の証言を含め、これらを資料として使用する。

現地調査は、2017年8月に実施しニントゥアンおよび周辺の現場を見学するとともに、チャム人より聴き取りを行った。また同年9月にホーチミン市にて追加の聴き取り調査を実施している。特に、チャム知識人として先頭に立って原発反対運動をしていた詩人のインラサラ (Inrasara) 氏、その長男でニントゥアン在住の文筆家インラジャカ (Inrajaka) 氏からは、詳細な聴き取りを行っている。

どの調査も公式ルートでは許可が出ない。そのためニントゥアンへ行く際には、福島の子どもたちの保養ツアー引率を兼ね、調査を行った。

以下のIでは先行研究についてまとめる。IIでは原発、IIIで火力発電、IVで製鉄所についての問題点を考察した後、「おわりに」において結論を述べる。

本研究がニントゥアン省および周辺のチャム人へのエンパワーにつながることを願うと

もに、原発、火力、製鉄等の分野に遠方から投資だけを行う日本への道義的責任を問う役割も果たしたい。またさらには、筆者の住む沖縄で、迷惑施設建設計画に抗う人々への励ましとなることを期待している。

I. 先行研究の検討

1. 先住民族

先住民族については、2007年、「先住民族の権利に関する国連宣言」(UN, 1972)が発表され、国際的に手厚い保護が謳われている。先住民族の定義は、(1)非支配的地位にあり、(2)民族としてのアイデンティティーがあり、(3)先住性がある、という三点を満たすものとされているが、上村はこの「先住性」について、客観的な時間の問題ではなく、土地とともに不当に後住者によって国民統合された民族の子孫によって構成される団体であることで定義されるとする(上村 1995: 230-231)。

ベトナムのチャム人は上述の(1)~(3)すべての条件を満たすばかりでなく、上村の言う「土地とともに不当に後住者によって国民統合された」民族であると考えられる。歴史的に、北方から侵攻してきた現在の多数民族キン人に敗れ王国が滅亡したからである。しかし、ベトナム政府はチャム人を国内54の少数民族の1つと定義し、先住民族とは認めていない。本研究では、チャム人自身が自らを先住民族であるとしていることから、これを先住民族として論を進める。

2. 先住民族と迷惑施設

上村は、南米の現ボリビアに位置する旧スペイン領で、16世紀より水銀を用いた銀精錬が行われ「水俣病」と同様の公害が見られたと述べている。また、世界各地でこれまで実施されたウラン鉱山や核兵器開発が、米国、オーストラリア、ロシア、フランス、英国、そして中国においても、必ずといってよいほど頻繁に、これらの国々の先住民族の地で行われている事例を列挙して、それらの地域を「核植民地」と呼んでいる(上村 2001: 160-182, 216-273)。

南米の水銀の場合は、これを使用する鉱山が迷惑施設であり、世界各地の核兵器開発拠点には、それに関連する鉱山、工場、あるいは実験場が迷惑施設と呼べる。核兵器も原発も目的こそ異なれども扱う核物質は同じであり、上村の呼称に従えば、ニントゥアンはまさにベトナム国内の「核植民地」に危うくなりかかったところであったといえる。

3. チャム人

チャンパ王国は紀元後2世紀に出現した林邑に端を発し、1832年に滅亡するまで現ベトナム中部で栄えた海洋国家である。その住民であるチャム人はインド系の文化を有し、現在もチャム語を話し、独自の文字を使用している。15世紀以降、ベトナム多数民族であるキン人の南進にともないその版図は徐々に狭められ、最後に残ったのがパンドゥランガと呼ばれる現ニントゥアン・ビントゥアン両省の地である。現在ベトナム国内には16万人のチャム

人が住み、そのうち6万9,000人がニントゥアン省在住である（今村 2012：56、インラサラ 2015：78-79）。



写真1：ポークロンガライ寺院 石橋撮影（2015）

Không ai có thể hát thay chúng ta
ไม่มีใคร能代替我们

Inrasara

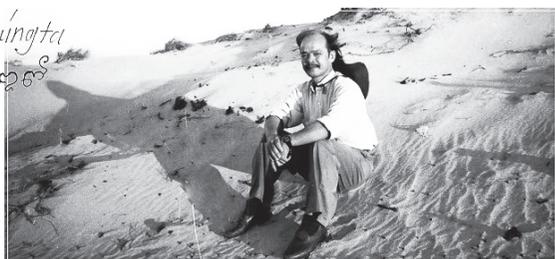


写真2：チャムの詩人インラサラが開くHPの表紙
2行目がチャム語（出典：Inrasara HP）

チャム人のヒンズー教寺院のうちで最も有名な世界遺産のミーソン聖域はチャンパ最盛期に都があったクアンナム省にあるが、滅亡直前のチャンパ王国の中心地であったニントゥアン省内にはポークロンガライ、ホアライ、ポーロメ、ビントゥアン省内にはポーハイ等の有名寺院がある。

そして両省にはチャム人が集中して住む農村が点在している。インラサラはこのうち原発予定地から30km以内に位置する、主としてチャム人だけが住む27の村の詳細と地図を作成している（インラサラ 2015：81-83）。地図を見ると、これらの27村はすべて、ヴィンタン火力発電所からも、カーナー製鉄所予定地からも20kmから50kmの圏内に位置することがわかる。

またチャム人はチャンパ王国時代には、海岸に住みインドや中国を結ぶ海洋貿易を行っていた。北から侵入したキン人に海岸を追い出され現在は内陸の村で牧畜や畑作等の農業を行っているが、現在も海岸に墓地や事蹟が残っている。そのうち津波から村を守ったチャムの英雄を祀るポーリアッドと呼ばれる祠は、ロシアの第一原発敷地内にあったが、整地工事の際に破壊されてしまったことが先行研究で明らかにされている（Yoshii 2016）。

原発も、火力発電所も、製鉄所もすべて海岸に立地するため、建設で直接チャム人の村が移転させられることはなくても、そこに古くから残る事蹟や墓地は破壊されることになる。チャム人には土地を私有するとか、土地に塀をめぐらせて境界を明らかにするという習慣がない。土地は共同体の共有財産である。そのため墓地にも塀や囲いがなく、隣接して住むキン人から侵食されることがあるし、墓地や事蹟のある土地が工場用地とされるときには当然、買い取りや補償の類は発生しない。

図1および図2にニントゥアン、ピントゥアン両省の地図と、原発予定地、火力発電所、製鉄所予定地の位置を示す。

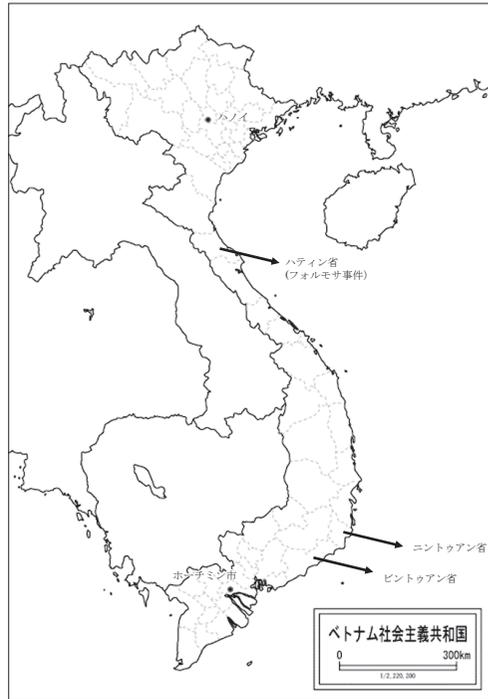


図1：ベトナム全国地図
出典：「紙の白地図」をもとに筆者作成



図2：ニントゥアン省とその周辺
出典：Google mapをもとに筆者作成

チャンバやチャム人に関する先行研究は、その歴史や文化、特に建築に特化したものがほとんどであり、現代の開発計画に関連した先住民族としての人権や環境問題に言及したものはほぼ見られない。本研究はそのような状況に風穴を開けるものと位置づけられる。

4. チャム人と原発計画

チャム人が原発計画に強く反対している状況については、吉井 2016b で明らかにされた。特に、吉井 2016a で調査した立地地元出身のキン人への聴き取りとの対比から、いかにチャム人が命がけで反対意見を表明しているかが検証された。

チャム人自身の論述としては、本章 3. で紹介したインラサラ 2015 がある。前述したように原発立地周辺のチャム人の村落をリストアップし、その人口や原発からの距離等を表示している貴重な資料である。

これら吉井やインラサラの先行研究は研究対象を原発計画に絞ったものであり、当時すでに稼動していたヴィンタン火力発電所や、計画が未発表であったカーナー製鉄所については言及されていない。本研究はそれらの後を継ぐ、より広い視野での考察とも位置づけられよう。

5. フォルモサ事件

2016年4月、中部ハティン省の海岸で多量の魚の死骸が上る事件が起こった。その原因となる廃液を流した製鉄所の名称から、フォルモサ事件⁵と呼ばれている。

事件発生から2年を経た2018年4月までで、これを体系的にまとめた学術論文は見当たらない。資料として使用できるのは、ベトナム内外の報道、環境保護団体による報告書、会社側の公式発表、現地調査を敢行した在外研究者の証言等に限られている。

本研究は、フォルモサ事件そのものを分析対象とするわけではない。この事件が惹き起こしたニントゥアン省カーナー製鉄所建設計画への、チャム人の憂慮と反対について検討するものであり、上述の限られた資料の範囲で分析を行うこととする。

II. ニントゥアン原発建設計画の白紙撤回とチャム人

1. 決議、発注、3.11、からインフラ建設開始まで

ベトナムでは初の原発建設計画を2009年、国会で決議した。それに先立つ1990年代より、原発輸出をめざすロシア、フランス、英国、韓国等の国々が、受注に向けて動いていたが、日本でも、2000年に初の原発技術協力の覚書をベトナムと交わすなど、着々と準備に入っていた。そして2010年、ベトナムはニントゥアン第一原発をロシアに、第二原発を日本に発注する。

ニントゥアン原発は当初予定では第一原発の最初の一基の着工が2014年、稼動が2020年となっていた。2030年には原発が全14基、ベトナムの海岸にずらっと並ぶことが予定されていた。

2011年に福島原発事故が起こるが、計画は止まらない。ベトナム国内では、3.11当初には大々的に地震、津波、原発事故のニュースを流していたのが、2011年4月になると原発事故についてはほとんど報道されなくなった。震災のあまりの大きさに驚愕したベトナム国内のマスコミがごんごん情報を伝えていたが、1ヶ月くらいたって自国の原発建設計画とのかか

わりを思い起こし、突然報道をやめたかのように見える。

位置は、ニントゥアン省の省都ファンラン・タップチャム市を挟むように、南20キロにロシアの第一原発、東北20キロに日本の第二原発が立地する。両者とも、既存の農漁村の住民を移転させ、村を潰して建設する予定であった。

第一原発の建つヴィンチュオン村⁶は、2012年より再定住区の建設と住民立ち退きが進み、整地や原発への送電網整備、海岸道路の拡張など、すべて終了している。日本の原発が建つタイアン村⁷では、道路整備こそ進んだものの再定住区の建設も始まらず、住民は残留している。

2. 延期から撤回へ

2014年1月、先頭に立って原発を推進していた当時の首相、グエンタンズン (Nguyễn Tấn Dũng) が突如、建設延期を宣言した。着工は2020年以降になるという。しかも「完全な安全が保証されない限りは（原発建設を）行わない」との但し書きが付されている (Tuổi trẻ online, 2014a)。しかし、それでもロシア側の受注企業 ROSATOMは2017年には着工するという談話を発表するなど (Tuổi trẻ online, 2014b)、情報が交錯していた。また現場では、原発本体が延期されたとはいえ、周辺インフラの整備は着々と進んでいた。

2016年6月、今度はそのROSATOM自身が、着工は2028年以降になると宣言する (Tuổi trẻ online, 2016)。

同年8月、海外在住のベトナム人より「原発計画白紙撤回」の噂が飛び始めた。8月から9月にかけて、ベトナム内外で筆者がベトナム政府関係者およびベトナム人研究者から聞き取り調査を行ったところ、現職のベトナム国会議員より、2016年7月の共産党政治局で白紙撤回が決まったとの情報を得た。同年10月に党内で正式決定される予定だというのが、党内にも推進派がいるので、予断は許されないともいう。

結局、2016年10月の党中央委員会第4回総会で正式に合意、11月10日に国会へ白紙撤回の決議案が提出され、この時点で日本でも報道された。そして11月22日、国会で正式に決議されて、ベトナム初の原発建設計画は白紙撤回となった。11月10日の日本での報道は米国大統領選挙と重なったためもあり、それほど大きな扱いではなかったが、22日の国会決議については各紙、各局が大きく報じている。

3. 白紙撤回の理由

ベトナム政府の公式発表では、撤回の理由として建設コスト増、ベトナムの財政状態悪化がいちばんに挙げられている。筆者が「原発白紙撤回」の噂を初めて耳にしたのは、チェコのプラハで開催された海外越僑によるセミナーの場であったが、その会合でも、ハノイから来た専門家がベトナムは海外からの借金、特に円借款が円高で嵩み、非常に国家財政が苦しいという現状を発表していた。

また福島原発事故を機に、原発の安全性について見直しがあり、特に津波の恐れがあるニントゥアンでは敷地のかさ上げや位置の見直しが計画に追加された。これで建設コストが上

がり、財政悪化に追い打ちをかけたのであろう。

しかしベトナム国内メディアでは別の理由も政府高官の談話として報道されている。原発は使用済み核燃料の処理方法が決まっていないことでさらにコストに跳ね返る、人材育成が追いつかず安全に運転できない、経済成長のスピード鈍化で電力需要は当初の予測ほど伸びていない、原発の分の電力は再生可能エネルギーで十分カバーできる、ドイツをはじめ世界の国々が脱原発に舵を切るなかで、今からベトナムがやる必要はない、等々。昨日まで原発推進一色だった公式発言が、11月10日以降は突然、まるで反原発運動家の発言のようになってしまった。

4. チャム人の反対で止まったのか

日本の報道では撤回の理由に「住民の反対を受けて」とも書かれている。「住民」と聞くと、すぐに原発立地の農漁村の人々を思い浮かべるが、そうではない。そもそもニントゥアンの、特に多数民族のキン人は原発反対の意見表明などしていない。反対していたのはチャム人だが、彼らの反対があったからベトナム政府が意見を変えたとはとても思えない。

「住民」はやはり、原発立地の地元ではなく、都市の知識人の反対であろう。当然、キン人であり、多くが共産党幹部という、政治的影響力の強い人々である。

2016年4月、ベトナム中部ハティン省の台湾系製鉄所から多量の毒物が海へ垂れ流され、海岸線200キロに渡り100トンの魚の死骸が上がるという、大公害事件が起こった。漁民が失業し、死者も出て、ベトナムではできないはずのデモが起こっている。これを機に、もし原発だったら・・・という類推が容易になり、反対に回った知識人が多かったのではないか。

撤回の重要な要因として、2016年4月の首相交代がある。先頭に立って原発を推進していたグエンタンズンが失脚した。原発のような巨額の投資が行われるプロジェクトでは、大きな賄賂が動く。これを集中的に受け取っていた人物がいなくなった。そもそもまだ原発は着工に至らず、導入可能性調査や周辺インフラの整備、人材育成などだけを実施している段階で、動いた額は原子炉本体等の受注額に比べてまだ非常に小さい。ベトナムに原発ロビーができないうちに潰れたというのが現実かと思う。

このような白紙撤回の経緯を見ると、チャム人の反対で計画が止まったものではないことが明らかである。

Ⅲ. ヴィンタン火力発電所の大気汚染公害とチャム人

1. 発電所の概要

ヴィンタン石炭火力発電所はニントゥアン省の南隣、ピントゥアン省のニントゥアン省境寄りの海岸に位置する⁸。2007年、ベトナムの国営鉱業会社ヴィナコミン社（Vinacomin, Vietnam National Coal and Mineral Industries Group, Tập đoàn công nghiệp Than và Khoáng sản Việt Nam）と中国南方電網社（China Southern Power Grid Company）がアジア開発銀行からの融資の約束を得る。2012年、これに中国電力投資集団会社が加わり中国側の資本金95%で

建設、2014年に9月に第2ユニットが稼動し始めた。

敷地は広大で、ヴィンタン1からヴィンタン4までの4基の発電ユニットが稼動、あるいは計画されている。発電容量はそれぞれ、1：1,200 MW, 2：1,245 MW, 3：1,980 MW, 4：1,200 MWとなっている。

2. 大気汚染公害事件

問題は2015年4月中旬に明るみに出た。発電所前を通る幹線道路の国道1A号線を、大気汚染に怒った住民が閉鎖したのである。

ヴィンタン2は2014年9月の稼動以来、毎日1,500トンにのぼる石炭灰を排出し、トラックで運び出して周辺に野積みしていた。風が吹くとこれが大気を汚染し、空が真っ黒になったという。特に子どもの喘息被害が深刻で、たび重なる陳情にもかかわらず事態が好転しないことから、とうとう住民が幹線道路の封鎖に至った。

ホーチミン市とハノイをつなぐ幹線道路は2015年4月14日午後より16日朝9時まで、30時間に渡り、数千人の住民によりバリケード封鎖された。当初は非暴力の座り込みであったが、公安が出て催涙弾を使用したことで何人かが投石を始め、火炎瓶を投げ、けが人数十人が出るに至った。

3. チャム人の被害と行動

発電所が立地するビントゥアン省のチャム人人口は隣接するニントゥアン省の69,000人に比して半分ほどである。発電所がこれら2つの省境近くに立地することから、両省から多くのチャム人が仕事を求めて働きに来ていたものと思われる。

2016年8月の聴き取りでは、ニントゥアン在住のチャム人が過去に発電所で働き、呼吸器系の健康被害を起こし、そのまま働けなくなって自宅療養を続けているという証言があった。日雇い労働であり労災補償の類は一切ない。

また、2017年8月の調査では、大気汚染は収まったものの今度は黄金色の小片が発電所から飛び散り、農地や海を汚染して農水産物に被害が出ているとの証言があった。小片の正体はわかっていない。

さらに2018年6月には、観光開発特区を定める法律に反対してベトナム全国で大規模なデモが起こったが、なかでもビントゥアン省ファンリークア町⁹では最も激しい暴動となった。この「特区」はベトナム国内の3ヶ所の離島を99年間中国企業に貸与して、カジノを含むリゾート開発を許可するもので、「中国に国土を売るのか」と人々の大反対に遭った。結局計画は延期されたが、別段「特区」の地元でもないビントゥアン省で暴動にまで至ったのは、すでにヴィンタンの公害で住民の不満が溜まっていたところに、さらにヴィンタンと同じ中国資本ということで、怒りが爆発したものと思われる。BBCベトナム語放送によるインタビューでは、デモ参加者が次のように述べている：

「(…)『3年前に同じトウイフォン県で、すでにかなり暴力的なデモが起こっている。中国が建設するヴィンタン火力発電所に反対するためだ。』(…)『中国人と見たら殴り

たくなる。』(…)『特区など作ると中国人のやりたい放題だ、フォルモサやヴィンタンと同じことになる。』(BBC 2018, 筆者越文和訳)

この2018年6月の暴動とチャム人との関連については、本研究を執筆中である同月の時点では明らかではない。しかしチャム人が多く住む地域で発生していること、これまでもチャム人が土地の接収に反対して国道1号線封鎖事件を起こしたこともあることから類推すると、地元在住のチャム人がデモに加わっていたことはほぼ間違いないと思われる。



写真3：ヴィンタン火力発電所2
筆者撮影 (2014)



写真4：2018年6月ファンリークアの暴動跡
車が焼かれてまるでコザ暴動のよう
(BBC 2018)

4. 日本の役割

ヴィンタン火力発電所は主として中国資本により建設、運転が始められたが、ヴィンタン4には日本から国際協力銀行と三菱東京UFJ銀行との協調融資と日本貿易保険 (NEXI) の付与がなされており、建設工事は三菱商事と韓国企業とのコンソーシアムが担当し、タービンと発電機は東芝が納入するとなっている (FoE Japan 2016)。

地元住民は、ヴィンタン発電所を通して中国への反感を強めているが、実は日本や韓国資本がその跡を継ぐように参入しているのである。日本の技術力が優れていて、たとえ黒煙を撒き散らしてして公害を広げることはなかったとしても、二酸化炭素の排出は必ず増えるし、温排水による海洋環境への影響も懸念されている。

隣のニントゥアンで原発受注に失敗したからといって、火力で挽回するようなことがあってはならない。2017年に日本の環境NGO五団体が共同声明を発表し、環境社会ガイドラインの遵守を要求しているが、そのなかでも火力ではなく再生可能エネルギーへの支援を呼びかけている (FoE Japanほか、2017)。

IV. ホアセングループ・カーナー製鉄所建設計画とチャム人

1. 計画の概要

ホアセングループは、鋼板、鋼管、建材を製造するベトナムの大企業体である。ベトナム南部の地方都市での小さなトタン屋根建材の製造販売から始まり、急成長してきた。2001年

に同グループを設立、南部を中心に製造工場を全国に展開し、輸入に頼っていた鉄鋼の自国・自社生産を長年の願望としていた。

2016年8月、同グループは106万米ドルの資本を投下し、ニントゥアン省カーナー¹⁰に大製鉄所を建設する計画を発表した。鉄鋼の年間生産容量は1,600万トン、計画は単に製鉄所だけではなくカーナー工業団地やカーナー国際港湾の建設をも含む大規模なもので、工期は2017年から2031年まで、これにより4万5,000人の雇用が生まれるとしている。第一期工事は2017年から2018年にかけて、240 haの敷地に製鉄所を建設、年間150万トンの鉄鋼を生産するとしていた。

カーナーはニントゥアン省南部の海岸に位置し、国道1号線と南北統一鉄道に面して美しい海岸が広がる風光明媚な地である。しかし雨が少ないため農業に適さず、幹線道路から離れると広大な荒野が広がり、チャム人らが牛の牧畜を行うだけの僻地であった。同様の理由で、観光の面でも幹線道路が通っているにもかかわらず大きなリゾートホテル等はなく、2017年の時点ではわずかに数軒の民宿や食堂が海岸に並んでいるにとどまる。

2. フォルモサ事件

カーナー製鉄所計画は、その規模の大きさから大ニュースとなったばかりでなく、計画発表のわずか4ヶ月前、同年4月に起こったばかりのフォルモサ事件との関連で、マスコミで大きく取り上げられることとなった。

フォルモサは正式名がフォルモサ・ハティン・スチール (Formosa Ha Tinh Steel) 社で、台湾プラスチックグループ、台湾・中国鋼鉄、および日本のJFEスチールによる合弁企業である。ベトナム中部ハティン省の海岸¹¹に製鉄所を建設、2016年4月には試運転を開始していた。

ところが、2016年4月、近辺の海で魚の大量死が起こる。海流に乗ってシアン化合物を含んだ廃液が南下、南北200キロメートルに渡り、海岸に20トンもの魚介類の死骸が打ち上げられる大惨事となった。被害を受けた省は中部5省に広がる。

地元では漁業が壊滅、調査のため海に入った工場の潜水夫が死亡したほか、魚介類を食べた住民に健康被害が出ている。また工場の拡張工事のためと称し、被災地の漁村から住民を強制的に立ち退かせて建物を破壊するなど、単なる公害事件にとどまらない人権侵害が起こっている。被災地はカトリック信者が多く、先頭に立って住民の抗議活動を指導するのがカトリック聖職者であることから、宗教弾圧の様相も帯びる。

当初は会社側が廃液との関連を否定していたが、ベトナムでは禁止されているはずの盛り込みが起り、工場の正門前は、まるで名護市辺野古のキャンプシュワブゲート前のように抗議の住民であふれた。逮捕者が出ていることも、辺野古と同様である。

結局、2016年6月、ベトナム政府はフォルモサ社との話し合いで5億米ドルの賠償金を受け取り、工場に改善を加えることで製鉄所の稼動を了承した。賠償額は生業を失った地元住民の被害にはまったく見合わず、人々の間に大きな不満を残している。この辺りの事情は、

福島第一原発事故における国や東電の補償とも類似する。本件は、日本ではほんの小さな新聞記事で報道されていたのだが、ベトナムの人々にとっては国内の公認されたマスコミでさえも大々的に報じる一大事件であった。

フォルモサもカーナーも工場の業種は同一の製鉄所である。海岸に位置していることも共通している。そして、両者ともに中国の資本が入っていることで、2008年に始まりベトナム中央高原で大公害を出した中国資本のボーキサイト工場も想起された¹²。特に2016年8月という、フォルモサ事件が続行中のタイミングで製鉄所建設の計画を発表したことで、いかに衝撃的であったかは想像に難くない。国内公認メディアにおいても「第二のフォルモサか」(VietNamNet, 2016) と揶揄されている。



写真5：フォルモサ事件で上った魚の死骸
(VTC News 2016)



写真6：カーナー製鉄所計画図
(VN Economy 2017)

3. 計画中断とチャム人

2016年8月には、すでにニントゥアン原発建設計画の白紙撤回が共産党の上層部で決定されていて、「どうやら原発は中止になるらしい」という噂が、巷に飛び交っていた。しかしチャム人はその頃、これを手放して喜ぶような状況ではなかった。ちょうど、発表されたばかりのカーナー製鉄所計画と、いまだ猛威を奮っていたフォルモサ海洋汚染の影響が重なり、カーナーがハティンと同じ状況になるという類推が働いた。原発が去って製鉄所が来る、一難去ってまた一難という状況だったのである。

ところが、2017年4月、首相決定として政府がカーナー製鉄所計画の一時中断を発表する。いまだ準備が整わず性急に実施はできないという。国内メディアによると、首相の挙げた理由として大きく次の3点が報じられている：

- (1) 鉄鋼市場の動向をさらにはっきり見極める必要がある。
- (2) フォルモサのような事故が起こらぬよう、環境影響をしっかりと検討し直す必要がある
- (3) 港湾、鉄道、道路を含めた投資の全体像を再検討し、総投資額と資材調達先を精査する必要がある。(VN Economy, 2017)

(1)の市場動向については、ベトナムの経済成長が鈍化していることから、原発の場合の電力需要と同じく市場予測が狂ってきていることを指す。その後2018年3月にはトランプ米大

統領が鉄鋼の輸入関税を厳しく課す方針を発表し、中国等の鉄鋼が安値でダブつく恐れが出てきた。このベトナム首相の懸念がさらに現実的になっていると言えよう。

(2)は、フォルモサ事件の影響で、いかに一党独裁政権と雖も世論を無視できなくなっていることを表している。立地場所のすぐ近くで、ヴィンタン火力発電所の公害があったことから、住民の心配を無視することはできないであろう。

(3)では、原発の場合と同様に資金面で問題が提起されている。資金をどこから調達するのか、計画通りの収入につながりちゃんと返済できるのかなど、問題点は原発計画の場合と同一である。

チャム人にとって、カーナー製鉄所計画中断は、当座の安心材料にはなっても、決して将来が明るくなったわけではない。

おわりに

「はじめに」でも述べたように、2017年8月、ニントゥアンでのフィールド調査では、チャムの人々の顔色は相変わらず冴えなかった。原発が2016年11月に白紙撤回、製鉄所が2017年4月に一時中断となって、いわば二連勝の直後である。しかし、

「第一原発の敷地が空になっている。後に何ができるか分らない。」

「カーナーは取りあえず中断しているだけで、いつ再開するか分らない。」

「ヴィンタンでは、さらに追加工事が進んでいる。」(Inrajaka氏からの聴き取り)

という理由であった。第一原発は、ロシアが建設予定であったがキャンセルとなった。しかし既存の村はすでに破壊され、住民移転が完了、敷地や電気インフラが整備されている。当初は一大リゾートセンターの計画が噂されていたが、建設の動きはない。

「ロシアからはすでに10億ドルの融資を受けた。キャンセル料が発生しているはずで、これを支払う能力はベトナムにはない。ロシアの核のゴミ捨て場にならないか。」あるいは、「ロシアに代わって、中国の原発が来たらどうしよう。」(Inrasara氏からの聴き取り)との心配が絶えない。

カーナーの製鉄所は白紙撤回されたわけではなく、単なる中断である。

ヴィンタンの火力発電所は、日本と韓国からの投資で第4ユニットの建設が進んでいる。

チャム人にとっては、原発の白紙撤回も、カーナー製鉄所の中断も、祝杯を上げる理由にはならないのである。

先行研究として前述した中野2015のポーキサイト工場も、本研究でとりあげ、すでに被害が発生しているヴィンタン火力発電所やフォルモサ製鉄所も、すべては大規模工業開発のガバナンスの問題である。原発に比して、特別に先端技術を使うわけではないと考えられる火力や製鉄において、公害を出さないような管理体制が整っていないのであって、中国、台湾、日本から指導に入る現場のエンジニアの技術力が不足しているわけではあるまい。その意味では、さらに高度な新しい技術、そして安全を担保する強力なガバナンスを要する原発がで

きなかったことは、誠に幸運であった。

例えば日本の市民社会は、3.11の福島原発事故を機に、日本からベトナムへの原発輸出を「ワン・イシュー」として特に注目して反対を行ってきた。それは自分たちも放射能汚染により避難を強いられるなか、他国へ同じものを輸出していいのか、自分たちのところでできなくなった悪しきものを、他人のところへ押し付けるのか、という倫理的な責任を感じてのことであったと思われる。

日本政府はその反対意見に対して、「相手国が欲しがっているのだから、民間企業が輸出をするだけ」という姿勢で対応していた。しかし原発輸出は巨額の融資を伴い、とても民間企業だけでは担えない。しかも、欲しがっている相手は一党独裁の社会主義国である。「国」は欲しがっていても、住民はどうなのか。

情報が統制されているマスコミに代わり、日本の市民社会がさまざまな原発をめぐる問題点を指摘して、ベトナムでのロビー活動を行った。原発白紙撤回の主たる要因はベトナム国内の財政や政治上の問題だったと思われるが、それでもロビー活動が一定の効果を発揮したという旨が、国会議員の証言から明らかになっている。白紙撤回を喜ぶのは、それに向けて努力をしてきた市民社会としては当然のことであろう。しかし、立地地元の住民、特に2000年の歴史を持つ先住民族にとっては、原発は単なる「ワン・オブ・ゼム」に過ぎなかった。

確かに、ひとたび大事故が起これば広大な土地が住めなくなって放棄され、廃棄物の処理に10万年の歳月を要する原発は、火力発電所や製鉄所の害とは桁違いに大きい。しかし火力発電所からはすでに黒煙が出て喘息患者が出ているし、製鉄所は別の地方で多数の漁師とその家族の生活を破壊した。2000年に渡り、先祖代々の文化や事蹟を守ってきたチャム人にとって、どれも現実的な危機なのである。だから、彼らを訪問しても、「原発撤回に乾杯」とはならない。

また、地球温暖化防止の観点からは、いかに日本の先端技術を用いたとしても石炭火力発電所を新規建設したり、他国に輸出したりすることは国際的にも時代遅れとの批判を免れない。「発電時に二酸化炭素を排出しない」ことを売り文句に原発を推進しておいて、これが破綻すると今度は石炭火力というのでは、支離滅裂である。

火力発電の大気汚染は日本でいえば四日市公害を想起させ、製鉄所の海洋汚染は水俣に当る。いまだ被害者による訴訟が続いているとはいえ、どちらも日本ではすでに克服された過去の公害として、それほど注目を集めているわけではない。これに対して3.11を機に放出された放射能汚染は、いくら記憶の風化を叫んでみても四日市や水俣とは時限の異なる、現在の問題である。原発を輸出するとなると、火力発電所や製鉄所とは異次元の注目が集まる。

原発ワン・イシューの外からの日本人の目と、原発も火力も製鉄所もすべて問題として抱えている住民としてのチャム人の目は、「原発反対」では共通していても、やはりかなりずれていたというしかない。

いま、日本の市民に求められているのは、日本が資本参加をして始まったヴィンタン火力

発電所4に注目することであり、すでに資本参加して惨禍を起こしてしまったフォルモサ製鉄所に関する、日本企業の責任を追及していくことであろう。そして、もしカーナー製鉄所建設計画が再開されるようなことがあれば、日本企業の参加を阻止することではないだろうか。

ニントゥアン省周辺は、雨が少ないこともあり周辺の各省に比して産業が育っていない後進地域である。ベトナム政府は19世紀に多数民族が滅ぼした先住民族の最後の拠点に、次々と工場を建てては環境を破壊し、さらに破壊しそうな施設を建てようとしている。パンドウランガは、日本でいえば四日市と水俣と福島を併せたような、公害企業の集積地に危うくなるところであった。絵に描いたように見事に先住民族の土地を狙って設置されるこれら迷惑施設を、原発だけでなくそれ以外の工場にも着目し、もっと地元住民に近い視点で見ていくことが投資をする側の市民社会に求められている。

謝 辞

調査に協力して下さったチャム人の皆様、特にInrasara, Inrajaka両氏に心よりお礼申し上げます。

本研究は宇流麻学術研究助成基金からの助成金によって遂行された。ここに記して貴重な支援にお礼申し上げます。

参考・引用文献

BBC Việt Ngữ (2018) *Chuyện gì thực sự xảy ra ở Phan Rí?* (ファンリーでは一体何が起こったのか) 6月16日付 <https://www.bbc.com/vietnamese/vietnam-44492421> (2018/06/18)

FoE Japan (2016) 「ベトナム・ビンタン第4石炭火力事業」

http://sekitan.jp/jbic/wp-content/uploads/2014/01/%E3%83%98%E3%82%99%E3%83%88%E3%83%8A%E3%83%A0%E3%83%BB%E3%83%92%E3%82%99%E3%83%B3%E3%82%BF%E3%83%B3%E7%9F%B3%E7%82%AD%E7%81%AB%E5%8A%9B%E4%BA%8B%E6%A5%AD_final.pdf (2018/06/20)

FoE Japan ほか (2017) 「共同声明：ベトナム・ビンタン第4石炭火力発電所拡張案件への国際協力銀行による融資決定に抗議、環境社会ガイドラインの遵守と市民社会への説明責任の徹底を」

http://www.mekongwatch.org/PDF/V_Coal-NGOstatement_20170414.pdf (2018/06/20)

Google map (Tỉnh Ninh Thuận, Việt Nam) <https://www.google.co.jp/maps/place/%E3%83%99%E3%83%88%E3%83%8A%E3%83%A0+%E3%83%8B%E3%83%B3+%E3%83%88%E3%82%A5%E3%82%A2%E3%83%B3/@11.7388582,108.3301894,9z/data=!3m1!4b1!4m5!3m4!1s0x3170956e17fa09af:0xf8f5929e768e9e45!8m2!3d11.6738767!4d108.8629572?hl=ja> (2018/06/26)

Green Trees – Vì một Việt Nam xanh (2016) *Toàn Cảnh Thảm Họa Môi Trường Biển Việt Nam* (ベ

トナムに緑を、ベトナムの海洋環境破壊の全貌)

Hoàng Đình Cơ (2017) *Formosa - Thảm họa của Dân Tộc Việt Nam* (フォルモサーベトナム民族の大災害)

伊藤正子・吉井美知子編 (2015) 『原発輸出の欺瞞 - 日本とベトナム、「友好」関係の舞台裏 -』明石書店

Inrasara HP, <http://inrasara.com/> (2018/06/20)

インラサラ (2015) 「チャム人と原発建設計画」伊藤正子・吉井美知子編 『原発輸出の欺瞞 - 日本とベトナム、「友好」関係の舞台裏 -』明石書店、pp.74-84

紙の白地図 <http://www.freemap.jp/item/asia/vietnam.html> (2018/06/26)

桃木至朗ほか (1999) 「チャンパ - 歴史・末裔・建築 -」めこん選書

中野亜里 (2015) 「大規模開発をめぐるガバナンスの諸問題」、伊藤正子・吉井美知子編 『原発輸出の欺瞞 - 日本とベトナム、「友好」関係の舞台裏 -』第4章、明石書店、pp.103-132

グエン・ミン・トゥエット (2015) 「民族の生命を外国技術の賭けの対象にはできない」伊藤正子・吉井美知子編 『原発輸出の欺瞞 - 日本とベトナム、「友好」関係の舞台裏 -』明石書店、pp.171-177

ノーニユークス・アジア (2015) 『原発をとめるアジアの人びと』八月書館

坂本恵 (2013) 「福島原発事故の教訓からみた、ベトナムへの原発輸出の課題」『福島大学地域創造』第25巻、第1号、9月、pp.44-64. <http://hdl.handle.net/10270/3931> (2018/05/05)

鈴木峻 (2016) 「扶南・真臘・チャンパの歴史」めこん

チャン・キィ・フォンほか (1997) 「チャンパ遺跡」連合出版

Tuổi Trẻ online (2014a), *Hoãn khởi công nhà máy điện nguyên tử tới năm 2020* (原発の着工を2020年まで延期) 1月16日付、<http://tuoitre.vn/Chinh-tri-Xa-hoi/590402/hoan-khoi-cong-nha-may-dien-nguyen-tu-toi-nam-2020.html> (2014/02/07)

Tuổi Trẻ online (2014b), *Rosatom: Nhà máy điện hạt nhân Ninh Thuận khởi công năm 2017* (ロスアトム：ニントゥアン原発は2017年に着工) 1月18日付
<http://tuoitre.vn/Chinh-tri-Xa-hoi/590402/hoan-khoi-cong-nha-may-dien-nguyen-tu-toi-nam-2020.html> (2014/01/20)

Tuổi Trẻ online (2016), *Nhà máy điện hạt nhân Ninh Thuận có thể lùi đến 2027* (ニントゥアン原発は2027年まで延期の可能性) 6月3日付
<https://tuoitre.vn/nha-may-dien-hat-nhan-ninh-thuan-co-the-lui-den-2027-1111978.htm> (2016/09/18)

上村英明 (1995) 「『国際先住民年』とアジア・太平洋の先住民族」解放出版社編 『アジアの先住民族』[おわりに]、解放出版社、pp.222-238

上村英明 (2001) 『先住民族の「近代史」』平凡社選書

上村英明 (2008) 「『先住民族の権利に関する国連宣言』獲得への長い道のり」『PRIME』

- Vol.27, 明治学院大学国際平和研究所、pp.53-68
- UN (1972) « United Nations Declaration on the Rights of Indigenous People »
http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf (2016/10/27)
- VietNamNet (2016), *Siêu dự án thép Hoa Sen – Cà Ná : Đằng sau báo cáo деп*(ホアセンカーナー製鉄所巨大計画：背景には綺麗な報告) 9月8日付
<http://vietnamnet.vn/vn/kinh-doanh/dau-tu/sieu-du-an-thep-hoa-sen-ca-na-dang-sau-bao-cao-dep-325419.html> (2108/03/30)
- VN Economy (2016), *Sáp có cơ chế đặc thù cho điện hạt nhân Ninh Thuận* (ニントゥアン原発に間もなく特例措置が) 11月26日付
<http://vneconomy.vn/thoi-su/sap-co-co-che-dac-thu-cho-dien-hat-nhan-ninh-thuan-20151126100711868.htm> (2015/12/02)
- VN Economy (2017), *Ba vấn đề làm “siêu dự án thép” Cà Ná bị tạm dừng* (カーナー「巨大計画」を一時中断させる3つの問題) 4月17日付
<http://vneconomy.vn/thoi-su/ba-van-de-lam-sieu-du-an-thep-ca-na-bi-tam-dung-20170417110415353.htm> (2018/05/05)
- VTC News (2016), *Formosa Hà Tĩnh bồi thường 500 triệu USD, Formosa Đài Loan có lao đao?*(フォルモサ・ハティンが5億米ドルを賠償、フォルモサ・台湾は目がくらくらする?) 7月12日付
<https://vtc.vn/formosa-ha-tinh-boi-thuong-500-trieu-usd-formosa-dai-loan-co-lao-dao-d265967.html> (2018/06/26)
- 吉井美知子 (2013) 「日本の原発輸出 –ベトナムの視点から–」三重大学国際交流センター編『三重大学国際交流センター紀要』Vol.8, pp.39-53
- 吉井美知子、2016a 「日本の原発は輸出先でどのように見られているのか –ベトナム、ニントゥアン省および周辺出身者への聴き取り調査より–」沖縄大学人文学部紀要第18号、那覇、pp.11-24
- 吉井美知子、2016b 「日本の原発輸出とベトナムの先住民族への人権侵害」東アジア共同体研究所紀要、第2号、那覇、pp.75-87
- Yoshii, Michiko. 2016, *Indigenous Cham People and the Nuclear Power Plant Project in Vietnam*, Cahier d' études vietnamiennes, No.24, Université Paris Diderot Paris 7, pp.83-109
- 吉井美知子、2017 「ベトナム 原発計画はなぜ白紙撤回されたのか」『世界の潮』、雑誌「世界」2017年1月号、No.890, pp.25-28

注

- ¹ “NIMBY”は“not in my backyard”の英語表現からできた語で、「ウチの裏庭には作ってくれるな」の意。
- ² チャム人の原発反対活動については、吉井 2016b および Yoshii 2016に詳しい。
- ³ ヴィンタン (Vĩnh Tấn) は日本語参考文献では「ビンタン」と表記されているが、ホーチミン市ビンタン区 (Quận Bình Thạnh) と紛らわしいことから、本研究では「ヴィンタン」と表記する。
- ⁴ 沖縄のうちなーんちゅ (沖縄人) に関しては、日本政府をはじめとして先住民とは認めない立場も存在するが、本研究では上村2001: 94-159の見解を踏襲する。
- ⁵ フォルモサは台湾の旧名で、この台湾企業の名称に使われている。
- ⁶ Thôn Vĩnh Trường, Xã Phước Dinh, Huyện Thuận, Nam, Tỉnh Ninh Thuận
- ⁷ Thôn Thái An, Xã Vĩnh Hải, Huyện Ninh Hải, Tỉnh Ninh Thuận
- ⁸ Xã Vĩnh Tấn, huyện Tuy Phong, Tỉnh Bình Thuận.
- ⁹ Thị trấn Phan Rí Cửa, huyện Tuy Phong, Tỉnh Bình Thuận.
- ¹⁰ Xã Phước Diêm, huyện Thuận Nam, Tỉnh Ninh Thuận.
- ¹¹ Phường Kỳ Long, Thị Xã Kỳ Anh, Tỉnh Hà Tĩnh.
- ¹² ポーキサイト問題については、中野2015がベトナムにおける大規模プロジェクトのガバナンス問題という視点で詳述している。
- ¹³ ただし、原料となるウラン濃縮時や原子炉の製造時には多量の二酸化炭素を排出する。

米国統治下の沖縄における自治権及び
基本的人権の拡充と立法院の研究
—民主主義形成に果たした立法院の役割と意義—

江 洲 幸 治*

A study about Okinawa's autonomy and basic human right,
and the Legislative Assembly of the Government of the
Ryukyu Islands under the US ruled Okinawa.

—The roles and significance of the Legislative Assembly of the Government
of the Ryukyu Islands in Okinawa's democratic formation—

ESU Yukiharu

要 旨

これまでに、筆者は、自治権の拡大と人権の獲得という戦後沖縄の根本的な問題において、米国統治下の拒否権に着目し論じてきた2つの前論文（地域研究No.17、No.20）において、米国統治下に設置された立法院の機能や活動等を明らかにしてきた。

本稿ではそれらを踏まえ、今後は立法院決議を中心に考察することにより、自治の拡大や人権の獲得に立法院が果たしてきた役割や意義についてさらに検証を深め、沖縄の民主主義形成の過程において、立法院がどのような影響を及ぼしてきたかについての方向性を示したいと考える。

キーワード：米国統治下の沖縄政策、立法院決議、自治権の拡大、基本的人権の獲得、民主主義、立法院の役割と意義

- 1 はじめに
- 2 立法院設立に至るまでの経緯
 - (1) 米国の占領政策と沖縄統治
 - (2) FEC指令と沖縄統治政策

* 沖縄大学地域研究所特別研究員（早稲田大学大学院公共経営研究科博士後期課程修了）

(3) 立法院設立までの経緯

3 立法院の決議

(1) 立法院の決議事項

(2) 主な立法院決議の背景

(3) 決議と社会の動向

4 終わりに

1 はじめに

筆者は以前県議会史の編さん業務に関わったことがあり、議会議事録や多くの資料から、沖縄県民が戦前、戦後の多くの困難や差別の中で、苦難の歴史を歩んできたことを改めて認識するに至った。それがきっかけとなり、米国統治下の沖縄で、人々がどのようにして自治の拡大を図り、人権の獲得や回復に努力してきたかに大きな関心を抱くようになった。

当時、大きな権限を持つ米国の統治下において、住民を代表する立法院と琉球列島米国民政府（以後、米国民政府と表記する）や琉球政府との間にどのような論議が行われ、その結果どのような展開を経て自治拡大や権利獲得に結びついていったかを検証していくことが、沖縄県議会史に携わった者の務めではないかと考え沖縄の自治についての研究を行っている。

立法院は、1952年の4月1日から72年の5月14日の復帰前日まで存続し、復帰した翌5月15日から沖縄県議会として現在に至っている。沖縄県議会事務局の長年に亘る編さん作業により、県の議会史全22巻が平成26年3月に刊行されたが、これまで立法院の機構や論議内容等の体系的な研究は多くはなく、その果たしてきた役割や意義等は未だ十分には明らかにされていないと思料する。

米国統治下の琉球政府時代に、行政トップの主席でさえ米国により任命される中、全県レベルでは唯一公選されたのが立法院議員であった。このことはすなわち、立法院が沖縄の住民意思を直接に反映する機関であり、沖縄の自治を象徴する存在であると考えられる。

復帰から46年。職員として当時の立法院を知るものはすべて退職し、議員や立法院関係者も80歳以上の高齢者がほとんどで、議会史編さん室も平成26年3月に廃止された。

筆者は、立法院全体を同一の視点で体系的に捉えていく必要があること、今を失すると立法院を知る証人が消え、編さん室も廃止された今日、ますます資料整理や研究の機会も少なくなると思われること、さらに、私自身も道州制や基地問題に関わった経験から、立法院を研究することにより、今後の日本の自治のあり方や議会制度にも資する新たな意義や見識が見出せるのではないかと考え、微力ながら研究を続けている。

前論文「米国の沖縄統治下における立法院活動の一考察について—米国民政府の拒否権について—」（沖縄大学地域研究所紀要「地域研究 第17号」2016年3月）及び「米国民政府の拒否権と沖縄の自治権及び基本的人権の拡充についての考察」（沖縄大学地域研究所紀要「地域研究 第20号」2017年12月）では、戦後の米国統治下に議会（立法院）として設置さ

れた立法院の概要や活動に触れるとともに、具体的には米側の拒否権に注目して、自治権の拡大と人権の獲得という戦後沖縄の根本的問題について、立法院が果たした役割と意義について考察を試みた。

本稿では、上記二つの論文を踏まえ、立法院決議を中心に考えることにより、沖縄の民主主義形成の過程において、立法院がどのような影響を及ぼしてきたかについて今後の研究の方向性を示すことを試みたいと考える。

沖縄は、国内においては薩摩の琉球侵攻以降偏見と差別を受け続け、戦後は国際情勢と米国の対外政策の中で変化する米国の沖縄政策により、自治権や基本的人権が抑圧されてきた。

米国統治下の立法院で、住民の自治権や基本的人権に関して、当時の決議や論議を考察していくことにより、沖縄における民主主義の形成過程において、立法院が果たした役割と意義にアプローチしていきたい。

2 立法院設立に至るまでの経緯

(1) 米国の占領政策と沖縄統治

米国の沖縄統治の目的は軍事的な基地機能の維持であることから、世界の国際情勢、わけでもアジア情勢が変われば、沖縄における統治政策も変化するの当然である。

第2次世界大戦終了後の1949年、中国革命の成功にともない米国のアジア政策が転換し、翌年に朝鮮戦争が勃発すると沖縄における米軍の本格的な基地建設が進められた。

沖縄に恒久的な基地を建設し維持していくために、アメリカは住民の不満をはずめ、基地の容認と支持を取り付ける必要があった。アメリカの対沖縄政策の基本的な立場は、米軍の必要とする基地機能を損なうことなく効率的に沖縄を統治していくことである。そのためには沖縄住民の要求を、必要な限り制限していかなければならなかった。この軍事優先政策は、1948年1月と5月に相次いで発表した「琉球の政府について」と「琉球列島における統治の主体」と題する軍政府声明の中に明らかである。その背景には、当時既に沖縄住民の間に基本的人権・自治権拡大を要求する民主化への動きがあり、米国政府としては、その統治方針を明らかにしておく必要があった¹。

ここで、沖縄戦の前から立法院設立まで沖縄統治に関する国内外の動きを別表に示した。別表からは第2次世界大戦前からの世界動向を背景として、米国の沖縄統治政策が影響を受けて展開されることが見て取れるのではなかろうか。

さらに、国際間の軍事事項が、直接間接に沖縄の統治に影響したたことを示すとともに、軍事のための統治であることが沖縄の自治や基本的人権の抑圧となったことを如実に示すものであることが窺えよう。

表 沖縄統治に関する年表（1943～1952年）

『沖縄大百科事典』 沖縄タイムス社1983年 別巻沖縄・奄美総合歴史年表160～168頁等を参考 筆者作成

西 暦	月日	事 項
1943	11.27	カイロ宣言調印
1945	2.4	ヤルタ会談開かれる。カイロ宣言調印。
1945	3.26	米軍慶良間諸島上陸、ニミッツ元帥、海軍軍政府布告第1号（権限の停止）を公布
1945	3.26	米海軍中将ターナー（軍政長官）、米軍政府設置
1945	4.1	米軍沖縄本島に上陸
1945	4.1	ニミッツ元帥、海軍軍政府布告第1号再公布、日本政府の権限停止
1945	4.1	統合参謀本部が、沖縄戦はニミッツ、本土戦はマッカーサーに指揮権決定
1945	5.7	ドイツ、連合国に無条件降伏
1945	5.8	トルーマン米大統領、日本に無条件降伏を勧告
1945	6.22	米第10軍司令部アイスバーグ作戦の終結を公式発表
1945	6.23	牛島軍司令官自決、沖縄戦組織的戦闘の終結
1945	7.25	ポツダム宣言発表
1945	8.14	ポツダム宣言受諾（無条件降伏）、8.15天皇国民に向け発表
1945	8.20	米軍政府、石川市に沖縄諮詢会設置
1946	1.29	連合国軍最高司令官日本と南西諸島の行政分離を発表する
1946	7.1	米軍政、海軍から陸軍へ再移管される
1946	11.1	日本国憲法公布、1947.5.3施行
1946	12.1	沖縄中央政府を沖縄民政府と称する
1947	6.15	沖縄民主同盟結成、6.20沖縄人民党結成、9.10沖縄社会党結成
1947	10.15	米軍政府特別布告「政党について」公布
1947	10.21	米軍政府特別布告「雇用と労務」公布、10.23施行
1947	10.21	米軍政府特別布告第25号「地方選挙法」公布
1948	1.24	米軍政府「琉球の政府について」の声明発表
1948	1.12	特別布告「沖縄群島市町村長及び市町村議会議員の選挙」公布
1948	2.1	「沖縄群島市町村長及び市町村議会議員の選挙」に基づき選挙
1948	5.24	米軍政府「琉球列島における統治の主体」について声明発表
1949	5.6	米国、沖縄の長期保有を決定
1949	10.1	琉球軍政長官にシーツ少将（軍紀粛清、基地建設、道路港湾復旧）
1949	10.1	中華人民共和国成立
1950	1.3	米軍政府布令1号「臨時琉球諮詢委員会の設置」発布
1950	1.12	米國務長官「米の安全保障の線はアリューシャン列島・日本・沖縄・比島」
1950	1.31	米統合参謀本部議長「沖縄・日本の軍事基地強化」
1950	2.10	「沖縄に恒久的基地建設をはじめると発表
1950	6.15	臨時琉球諮詢委員会発足
1950	6.25	朝鮮戦争起こる

西 暦	月日	事 項
1950	7.3	米軍政府特別布告37号「群島政府知事及び群島議会選挙（6.30）」公布
1950	7.27	シーツ軍政長官病気のため帰国
1950	8.4	米軍政府布令22号「群島政府組織法」公布
1950	9.17	沖縄群島知事選挙、平良辰夫当選
1950	9.17	琉球、小笠原諸島を国連信託統治下に置く意向を表明
1950	9.24	沖縄群島議会議員選挙
1950	10.31	沖縄社会大衆党結成大会
1950	11.4	沖縄群島政府発足
1950	12.5	米極東軍司令部「琉球列島米国民政府に関する指令」（FEC指令）
1951	1.19	沖縄群島議会、日本復帰要請を決議
1951	4.1	琉球臨時中央政府発足、主席に比嘉秀平を任命
1951	4.11	連合軍最高司令官・琉球列島民政長官マッカーサー罷免
1951	8.28	沖縄群島知事、立法院議長・議員は吉田首相・ダレス米特使に日本復帰要請
1951	9.5	対日講和会議開催
1951	9.8	対日講和条約調印、日米安全保障条約調印
1951	12.18	米国民政府「琉球政府立法院議員選挙法」を公布
1952	4.1	琉球政府発足（米民政府、初代行政主席に比嘉秀平を任命）

ところで、沖縄の米国統治を考える場合、米国が第1次大戦後の様々な占領政策経験から得た反省から、日本との開戦前から日本の状況について詳細な研究をしていたことを理解する必要がある。その中で、米国は、当時多くの日本人が沖縄人を純粋な日本人とは異なるものとして区別していたこと、しかも日本人より劣るとした、いわば構造的な差別が為されていたことを認識していたのではないかと考える²。

つまり、開戦前に米国は既に、沖縄が日本とは異なる歴史文化を有し、本土からも離れ中国や東南アジアと近接するかつては独立した国であったということを認識していた。さらに、日本国内に構造的な差別が存在することを認識していたことも、その後の沖縄統治に多大な影響を与えたものと考えられよう。

米国が沖縄問題について初めて検討を加えたのは、1942年夏の米務省「戦後対外関係諮問委員会」下に設置された「政治問題小委員会」と「安全保障小委員会」であった。

討議の結果、「政治問題小委員会」では琉球列島は1885年以前に日本によって取得されており、特に安全保障上の必要がない限り、戦後も日本が保持すべきだという結論を出している。同様に、「安全保障小委員会」でも台湾に十分な基地が開発されるのであれば、琉球列島はアメリカ或いは連合諸国にとって戦略的に対して重要ではないと結論した。

さらにその一か月後の「安全保障小委員会」の会議では、日本は北緯30度以南の諸島すべてに対する管理権をなく奪すべきだが、琉球列島は日本に残してやってもよいとした。ただし、琉球の問題はさらに検討を要することが付け加えられた³。

1943年7月、国務省内に設置された「領土小委員会」のマスランド (Jhon Masland, Jr.) が作成した、いわゆる「マスランド文書」では、(1)日本を非軍事化したうえで、日本による保有を認める。(2)安全保障上の理由から琉球を日本から切り離して、国際的管理下におく。(3)沖縄を中国に譲歩する、の三つを提案し、沖縄は日本の固有の領土であるとした。

しかしながら、マスランドはこの(2)と(3)の案には消極的であった。結局、(1)の意見が領土問題小委員会でも承認され、沖縄は日本の固有の領土だという考えが、国務省の一貫した考えであった⁴。

1943年11月のカイロ会談でルーズベルト大統領は琉球の領土保有の意向について蒋介石に打診したが、蒋介石は「米中両国による共同占領や信託統治なら同意する」として辞退し、カイロ宣言において沖縄は中国の領土とはならなかった⁵。

米国の対沖縄政策は、「政治問題小委員会」及び「安全保障小委員会」を踏まえ、その後、連合国の対日本政策とも大きく異なり、基地建設推進とその機能維持に伴って自治権及び基本的人権の抑圧へと変動していく。このことはその後の自治権及び基本的人権の拡充について考えていく上で重要であり、前稿の「米国民政府の拒否権と沖縄の自治権及び基本的人権の拡充についての考察」⁶にも述べたが、改めて詳しく下記に述べていくことにしたい。

はじめに、筆者は、戦後の東西冷戦が顕在化していく中で、民主国家として米国の同盟国への道を歩む日本に対して、米国の沖縄統治においては、戦略上からアジア、太平洋での軍事的展開を重視する国防省と、一方で日本を連合国の一民主国家として同盟化したいとする国務省の相対関係が、時として沖縄政策に軍事的抑圧と民主的対応という形で政策に色濃く反映したのではないかと考えるものである。国防省と国務省との攻防を念頭において、戦後の沖縄の統治の流れを確認することは、自治権及び基本的人権の拡充について考える上で重要である。

ところで、多くの本や論文で、沖縄における統治に関しては「米軍統治」という言葉を用いる場合が多い。しかし、筆者は沖縄統治においては軍だけでなく国務省も密接に関係していたと考える。実際、米政府内に設置された国務・陸軍・海軍三省調整委員会の極東小委員会で、「極東における政治・軍事問題—領土調整」の報告が1945年3月に提出され、領土の政策文書は国務省が起草し、決定には統合参謀本部の協力と同意が必要とされている⁷。

このように、時々において国務省は沖縄統治に関係し、その後国務省の関わりは幾分減ったものの、筆者は米国の軍事と外交は相互に影響しバランスを取って対外政策を支えており、沖縄も同様と考え、「米軍統治」ではなく「米国統治」という表現を用いている。

統治のスタートは、米軍が慶良間諸島に上陸した1945年3月26日である。4月1日には米軍は沖縄本島に上陸した。太平洋軍司令官のニミッツ (Chester W Nimitz) は早速海軍軍政府布告第1号〈権限の停止〉を公布した。(表 沖縄統治に関する年表 (1943~1952年) 参照)。

同6月23日に沖縄戦の組織的戦闘が終結した直後、マーシャル (George C.Marshall) 陸

軍参謀長がトルーマン（Harry S. Truman）大統領あての7月3日付メモで、沖縄は戦後のアメリカの極東戦略上重要であると指摘した。それ以降、軍部は沖縄基地に関する立場を次々と固めていき、1946年には国務省と対立することになる⁸。

1945年7月25日のポツダム宣言では、沖縄問題に言及はなかった。しかし、同宣言の日本領土の規定は沖縄にも関連し、当時沖縄は米軍に占領され「日本領内」に含まれてなかったとされ、「吾等ノ決定スル小島」に含まれるかは将来に決めるべきことであった⁹。

このような領土処理方式をとったのは、ソビエトに対し、南千島の返還、千島列島の引き渡しを条件に、同国が連合国に組みして日本に参戦することを約束した米英ソ三国のヤルタ協定を実施するためであった¹⁰。（表参照）。

終戦後、米国は真珠湾攻撃や太平洋全土に亘った日本との戦いの反省から、沖縄を「主要基地」とした。その後、統合参謀本部は国連憲章に基づく新たに設置される信託統治について検討すると国務省提案を検討した結果、1946年1月、琉球に関して米国を施政権者とする信託統治を行い、排他的な管理権を行使することが防衛上不可欠であるとした¹¹。

実際、マッカーサーは沖縄を日本本土から行政的に分離する訓令（SCAPIN-677）を1946年1月27日に発令した。いわゆる「GHQ覚書」である。これは、1946年1月のアメリカを施政権者とする信託統治を行い、排他的な管理権を行使することが防衛上不可欠であると国務省へ伝達することを決定した統合参謀本部の決定に基づくものと思われる¹²。

一方、本土では、連合軍総司令部の命令および監督に服するとの条件下であったが、中央政府の機能存続が認められた。さらに、現実の占領統治は終戦後の一定期間であり、連合国の共同占領管理の形をとった。それに比べ沖縄の占領形態は本土とは異なる軍事占領であり、米国単独で行われたものであった。しかも、激戦の結果による占領であったことから、国際法であるハーグ陸戦規則を遵守したものではなかった¹³。終戦後、日本国憲法の下に民主主義の形態を整えた日本本土の占領と、日本から切り離され、憲法も民主主義の形態も備わらない沖縄の占領とは、大きな差があったことを再度指摘しておきたい。

戦後の米国の沖縄統治の新たな方針が、NSC13（国家安全保障会議文書第13号）である。NSC13は1948年に提案され、1949年2月1日に大統領の承認を得た。文書は、沖縄を長期に統治することを直ちに決めて軍事基地の開発に着手すること、そして適切な時期に米国の「長期的な戦略的管理権を取得するのに最も実現性の高い方法で、国際的承認を得る」ことを決めた。国務省はこの流れに沿って、琉球を国連の信託統治に申請する方向で、民事指令（FEC指令）の作成過程に関与したのである¹⁴。

その過程に影響を与えた人物が国務省政策企画部長のジョージ・ケナン（George F Kennan）であった。ケナンはソ連の「封じ込め政策」の提唱者であり、対日政策、沖縄政策にも影響を与えた。ケナンの影響により、1947年以降の国務省の極東政策は、国際協調を基調とする外交から、冷戦外交へと移行した。それまでの海軍と陸軍との軍部内の管轄権争いや沖縄統治のあり方をめぐる国務省と軍部の激しい対立の結果生じた沖縄問題の棚上げ状

態から、冷戦外交を基調とする対日政策、対沖縄政策へと移行していくのである¹⁵。

当時ケナンはマッカーサー(Douglas MacArthur)連合軍最高司令官と3回会うが、マッカーサーはケナンに、沖縄が軍事基地として戦略的だけでなく政治的にも適していると強調した上で、「沖縄人は日本人ではなく、本土において日本人と同化したことはない。日本人は彼らを蔑視している。日本占領で最初に50万人の沖縄人を日本から退去せざるを得なかった。彼らは単純でお人よしであり、琉球の米軍基地開発からかなりの金を得て幸福な生活を送っている人たちである」と話している¹⁶。

マッカーサーが強調したこの「沖縄人＝後進的少数民族論」は、1944年10月に米国海軍省作戦本部軍政課で作成された『民事ハンドブック』(Civil Affairs Handbook)7の一部である「琉球ハンドブック」(Civil Affairs Handbook, Ryukyu (Loochoo) Islands OPNAV13-31)¹⁷とも共通するもので、国務省の日本専門家、国際協調主義者の立場に反対する強力な論理をケナンに提供することになる¹⁷。

ところで、沖縄の米国軍政府には、長期的に琉球の戦略的管理を保持するというワシントンの決定(NSC13/3)は、1949年2月8日に陸軍省から伝えられた¹⁹。

軍政府は、1949年3月24日と4月初めに、1950会計年度の終わりまでに琉球の限定的な自治拡大のための選挙を行う計画を極東軍司令部に勧告したが、これは同年4月14日却下された。その理由として、軍政府の計画には明確な実施計画や自治政府及びその実現に必要な組織計画がなかったため、沖縄の自治拡大は時期尚早であるとした²⁰。

しかし、極東軍司令部が軍政府の勧告を却下した真の理由は、軍政府による沖縄統治に対する国務省の批判に伝えるため、軍政府よりも踏み込んだ、自治拡大政策を検討していたことにあった。再勧告は①四つの臨時政府と議会の選挙を行うことによって琉球の限定的な自治政府を拡大する。②ただし、軍政府は拒否権と行政権を保持する。等を主内容とし8月4日に承認された。

ここに沖縄統治の一つの手法として「拒否権」が公の形となって現れたといえよう。

これまで、「拒否権」をめぐる立法院と行政側の攻防とも言うべきやり取りについては、前記2つの論文で考察を試みてきたところである。

今後は立法院の議会活動の成果である「決議」を通して、沖縄の自治権や基本的人権の擁護について考え、日本本土とは異なる民主主義の形成についても言及しておきたいと考える。

そのため、立法院が設立されるまでの経緯として、前論文で述べたところであるが、米国統治政策の要ともなったFEC指令について改めて以下に確認していきたいと考える。

沖縄の信託統治論争など国務省と軍部とのう余曲折はあるものの、1949年11月末、国務省は、琉球における民事指令の草案を作成した。これは琉球統治における極東軍総司令官(マッカーサー)の責務を再確認し、「民主的原則に基づいて行政、立法、司法の各機関を設置することによって自治政府の基盤を拡大し、選挙された代表によって発布される基本法を採択する」よう求め、NSC13に示された「経済的社会的福祉」の増進を重視した。沖縄の政治

的安定が恒久基地化の必須条件であるとの認識に基づくものであった²¹。

その後、1949年の中国革命の成功に伴い米国のアジア政策が転換し、沖縄における米軍の本格的な基地建設が進められる中、1950年に朝鮮戦争が勃発した。

このような経緯を経て、1950年12月5日極東軍（Far East Command）総司令部指令として「琉球列島米国民政府に関する指令」（FEC指令、或いはスキップ [SCAP：Supreme Commander for the Allied Powers] 指令とも呼ばれる）が琉球軍司令官あてに出された。

(2) FEC指令と沖縄統治政策

FEC指令については前論文にも述べた²²が、本稿ではFEC指令が出された前後で、沖縄の自治にどのような関わりや影響があったかについて述べたい。

FEC指令では、極東軍総司令官は、琉球軍司令官を民政副長官に任命し、民政長官の権限の一部は、本指令に明示されたものを除き、民政副長官に委任する²³とし、事実上のトップを民政副長官が務めた²⁴。そして、米国民政府布告第1号「琉球列島米国民政府の設立」により、琉球列島米国民政府（USCAR：United States Civil Administration of the Ryukyu Islands）が設立された²⁵。

また、「米国民政府は、軍事的必要の許す範囲において、次の諸事項を促進しなければならない」として²⁶、生活基準の確立、自立財政を可能ならしめる予算及び税制を含む健全財政組織の確立、文化教育の発達とともに、「民主主義の原則により設立された立法、行政、司法、の機関による自治。但し、最高の権威は、民政長官にあり、その権威に服する」として沖縄の統治形態にも触れている²⁷。

その上で、FEC指令では、民行政として、「(1)琉球住民が民主的手続きで次の諸行政機構を樹立することに必要な規定を設けること。但し、全行政機構は、米国琉球政府がこれを統括する。(イ)市町村単位の自治機構。(ロ)群島単位の自治機構。(ハ)能う限り速やかに中央政府樹立に必要な規定を設けねばならぬ。中央政府樹立までは米国琉球民政府の諮詢に答申する琉球諮詢委員会を設立することができる」とした²⁸。

当時の米軍政府はこのFEC指令より前に、1950年1月3日付布令第1号「臨時琉球諮詢委員会」を公布した。これを受け臨時琉球諮詢委員会が6月15日に発足した。

8月4日付で公布された布令第22号「群島政府組織法」は、戦後日本の地方自治法に準拠しており、住民自治の原理に立って、沖縄・宮古・八重山・奄美の4区域に法人格を持つ群島政府を設立するものだった。群島政府は、執行機関の知事と住民代表の群島議会から構成され、住民は知事と群島議会議員の解職請求権及び議会の解散請求権を持ち、議会は知事の不信任を決議することができた。知事も議会も住民に責任を負うことが明確にされ、自治への大きな前進がなされた²⁹。

1950年9月17日の群島政府知事選挙により、沖縄群島知事に平良辰夫、宮古群島知事に西原雅一、八重山群島知事に安里積千代、奄美群島知事に中江実孝が選ばれ、11月4日に沖縄群島政府が発足した。

ところが、米軍政府はそれに先立ち、群島組織法が公布されたばかりで、まだ肝心の選挙も済まない8月10日、諮問第4号で臨時琉球諮詢委員会に「中央政府に関する詳細なる計画」を付議し、群島選挙による群島単位の自治機構群島政府発足後、引き続き樹立されるべき中央政府の組織・権限について、委員会の研究・進言を求めてきた³⁰。

同委員会は、1950年12月5日のFEC指令後となる翌1951年1月17日付答申で「琉球の基本法会議の招集」を進言した。「立法、司法及び行政の3機関を有する琉球中央政府の樹立は、先づ琉球住民の自治的政治運営の基礎となるべき基本法を民主的手続きにより制定した後、これを行うのが至當である。然し乍ら、かゝる基本法の制定には相当の準備期間が必要であって、早急にこれを行うことはできない（原文のまま）³¹。」とし、「本委員会は、全琉球機構統括機関の早急発足の必要と将来における全琉球政治制度の再編成の準備の必要に應ずるため、暫定的中央政府について、後記の通り、行政院の制度と琉球行政協議会の制度を法制化せられるよう進言する³²。」とした。

しかし、結局のところこの答申は認められず、1951年4月1日、米国民政府布告第3号により臨時琉球諮詢委員会は廃止され、立法、司法、行政の3権を持つ琉球臨時中央政府が設置されて、各群島政府の財産と権利を引き継ぐ形で組織を整え、行政主席には諮詢委員長長の比嘉秀平が、副主席には泉雄平が任命されたのである。

(3) 立法院設立までの経緯

こうして臨時琉球諮詢委員会を利用して中央政府の設立が進められていく中で、1951年7月26日、米民政府は極東軍司令官に対し、「憲法会議」の開催が必要かどうかを照会した。この照会は、民政長官でもある極東軍司令官の支持を求めるといふより、米民政府が同司令部に諮りながら進めてきた中央政府設立計画を再確認する内容のものであった。

米民政府は、FEC指令のいう「民主的方法」は基本会議（憲法会議）の開催を求めているように解釈できるので、極東軍司令部の意図を明確にするよう要請した。同時に理由を挙げて以下の反対意見を述べている。

- (1) 臨時中央政府の組織作りは既に始まっており、基本法会議の招集までには完了しているはずである。
- (2) 基本会議が必要だというのは、主権が住民にある場合だけである。
- (3) もともと憲法会議のような会議は煩雑で紛糾する恐れもあり、開催はむしろ中央政府を阻止することになりかねない。

以上の理由に基づいて米民政府は以下の提案を極東軍司令官に対し行った。

「布告第3号は既に現行の司法制度を認め、中央政府の行政部門も規定している。残された唯一の問題は、選挙による立法院の設置だけである。この新立法院の第一の任務は、行政の機能を阻害することなく、住民の要望に沿って組織法を修正することにある。立法院は恒久的な機関であるので、行政組織の再編作業を速やかに完了するであろう。そうすれば群島政府は民政長官の命令によるというよりも、住民が自らの意思で廃止することになる。立

法院が設置され、それが中央政府の構造を承認し、民政長官が承認すれば、恒久的な中央政府の設置を声明するに必要な唯一の措置は行政主席の選挙である。ただし主席公選は、中央政府の構造が完了する最後の段階まで保留するのが望ましい。」

これに対し、民政長官の回答は以下の通りで民政副長官の提案を承認するものであった。

- (1) 民事指令 (FEC指令) は中央政府の設立前に憲法会議を指示しているとは解釈しない。
- (2) 憲法会議は非現実的で賢明でなく、それに対する民政副長官の反対意見に同意する。
- (3) 臨時中央政府に関して布告第3号で取られた措置も承認する。
- (4) 選挙による中央政府の設置に向けて採られたその他の措置も承認する³³。

筆者は、ここで大きな疑問を持つことを禁じ得ない。すなわち、当初、FEC指令に示された「中央政府・群島政府・市町村」という「連邦制」の方式がいかなる理由で一転して、群島政府解消ということになったのか。住民の選挙による知事と議員を持つ群島政府が設立され、自治拡大の大きな推進であると期待されたにも拘らず、群島政府が短命に終わったのは何故なのか。

結局、米国は沖縄の統治方針として、市町村、群島を単位とする自治機構、その上に中央政府という3段式の連邦制を支持し、FEC指令においても米国の三権分立を準用した民主主義的な自治を謳っていたが、実際は自治とは名ばかりの統治体制であったことは否めない。

一部では、4群島政府知事が日本復帰運動に積極的であったため、これを抑えるために群島政府を解消したのではないかとの意見がある。一方で、ビートラー民政副長官は、この措置が取られたのは、経費を節約し政府を能率的に運用するためであったと説明している。

他にも、中華人民共和国の成立、朝鮮戦争の勃発など大きく変動するアジアの情勢が与えた影響、また連合国の条約締結に向けた中で沖縄を軍事占領するためのステップづくりということが考えられよう。

しかし、こうして設置された琉球政府立法院ではあるが、米国民政府布告第13条第7条にあるような大きな制約が設けられ、その立法の範囲は大統領令や布令に反するものであってはならず、米国民政府高等弁務官はそのような法令を拒否することができた。

このように立法院が設立するまでの間には、民主主義の大きな柱といえる住民選挙に基づく行政トップの選出や基本法の制定等についても大きなうねりと葛藤があったのである。

以下、本稿では、立法院において、拒否権をめぐる論争と並んで議会活動の大きな成果である決議について考察し、今後の研究の方向性を考えていきたい。実際、「軍用地土地問題解決に関する請願（土地を守る四原則）」決議をはじめ、教公二法案、主席公選問題等や相次ぐ米軍の事件事故など全局的な運動に結びついた決議は少なくなく、その意味からも立法院の基本的人権や自治権の拡大に果たしてきた役割と意義は十分明らかにされる必要がある。

3 立法院の決議

(1) 立法院の決議事項

立法院は設立から復帰前日までに49回の議会を重ねてきた。

その間、立法院が行った立法は2,373件、決議は343件に上る³⁴。

沖縄県議会事務局による立法院決議集には、そのうち334件が取り上げられている³⁵。

今回は紙面の都合等により、個々の詳しい内容については今後検討していきたいと考えるが、当時の状況を反映して主席選挙の公選、復帰並び自治権についての決議、労働者の差別待遇の改善、或いは経済振興と復興に関する決議が多い傾向にある。

ただ、1952年4月の第1回議会から既に「琉球の即時完全母国復帰の請願」や「日本復帰について」、「琉球の日本復帰に関する請願」が出ている³⁷ことは、この問題が住民にとりいかに大きな問題であったかが推察される。復帰実現に見通しがつくまで、復帰決議は25回に上った。

さらに、軍用地地に関する再要望や強制立退反対に関する陳情も同時期に決議されており、その後の島ぐるみ闘争やそれと繋がる祖国復帰運動を予感させるものである。

米国統治下の立法院においては、異民族支配により侵害されていた人権の回復と並んで自治の拡大は大きなテーマであったと言えよう。

その意味で、立法院の立法行為や要請活動は、人権と自由の保障を求める琉球人民の自己決定権の具体化である³⁸とされた。

立法院決議集によれば、日本復帰に関連したとみられる可決決議は、復帰実現に見通しがついた後も、趣旨は変わりつつも増え続け延べ34件を数える。また、自治権に関連したとみられる可決決議は29件である。

また、基地の事件・墜落事故等に関わるとみられる可決決議は17件、B52戦略爆撃機や核兵器、毒ガス、ミサイル、その他米軍施設等の撤去と反基地とみられる決議は30件（墜落事故や兵器等の即時撤去、土地強制収用が重複する決議もそれぞれ別々に数えている）である。

さらに、労働権等の基本的人権の擁護に関わるとみられる決議が25件、軍用使用地の強制収用や賃料一括払い、土地問題の米国派遣に関する可決決議等は36件に上る。これらの数字は決議集から拾ったものであり、詳細な分析、分類の方法によっては異なる件数になるかもしれない。今後詳細な分析及び考察が必要であろう。

特筆されるのは、自治権の拡大に関連する決議として「行政主席の公選決議」を第1回議会から可決し続けており、このことが、1968年の主席公選実現へと実を結んだことである。

自治権との関係では、沖縄住民の日本の国政選挙への参加要請決議がある。これは、1961年の第18回定例議会での「琉球住民が代表の日本国会参加に関する要請決議」として決議されその後7回にわたり決議が出され、1970年に国政選挙への沖縄住民参加が実現した。

その他にも、米軍基地の事件・事故に関わる問題や基本的人権に関し、その都度立法院は決議を可決して、人権の擁護や回復に尽力したのである。

(2) 主な立法院決議の背景

立法院での決議は、それぞれがその時代の課題や問題に対しての解決や提案に向けたもの

である。当然ながら、決議の多くはその時代を反映するものであった。

第1回議会の決議第1号は「布告第13号及び布令第68号中改正方要望の件」で、立法院議長の選出方法に関する立法院の自主独立に関わるものであった。

すなわち、布令布告により、立法院議長には行政副主席が就任することになったが、議員からこれに対して三権分立の原則からして議員互選による議長選出を求めたものである。

議論は、布令布告の改正を米国民政府に求める決議を急ぐべきであるとしてまとめ、全会一致で採択され、米国民政府も急遽、布令第68号改正第1号を公布し、「立法院の議長は、立法院議員がこれを互選する」とされた³⁹。米国民政府として、米国の掲げる民主主義の理念であることに配慮したものであろう。

思うに、立法院の第1回議会冒頭から、米国民政府布令の改正という当時としては画期的な決議が為され、急遽受け入れられたということ、さらに同決議については当初から白熱した議論が展開されたということが、立法院の米国民政府や琉球政府の行政側に対するその後の毅然とした姿勢にも繋がったのではないかと考えており、敢えて言及しておきたい。

前述したように、第1回議会では「祖国復帰決議」の第1号が、対日講和条約公布の翌日に当たる1952年4月29日に可決された⁴⁰。

同日、立法院では日本復帰に関する2つの決議案、瀬長議員発議「日本復帰について」と「琉球の完全日本復帰に関する請願」が一括上程された⁴¹。瀬長亀次郎議員は、対日講和条約第3条撤廃を決議の中に盛り込むよう修正動議を出したが、「日本復帰について」は否決されたため、「琉球の完全日本復帰に関する請願」決議に反対した⁴²。これに対し、安里積千代議員は「3条によってあたえられた処のアメリカが権利の行使をアメリカ御自身が琉球人の熱願によってこれを放棄さえして頂いたら第3条に依って我々は完全に日本復帰が可能である」と反論した。結局、瀬長議員、新垣金蔵議員を除く27名の挙手で同決議は可決された。その後、「祖国復帰決議」は全会一致が慣例となったが、これは例外であった。

その後、第41回議会（臨時）における「沖縄の施政権返還に関する要請決議」まで、18回の復帰決議が行われている。復帰を巡る住民の運動については、仲地博教授が詳しく記している⁴³。仲地教授によれば、復帰決議は第41議会まで、18回の復帰決議が行われているが、第3回以降第11回議会までのおよそ5年間は決議がなかった。1958年の第12回以降は、第31回を除く定例会で復帰決議がなされている。

第1回、第2回議会の復帰決議は権力に服従するものの「請願」であった。これに対して1958年以後は、日米両政府に対する抗議の色彩が強くなっていく。すなわち、米国政府へは「強い不満」、日本政府には「強い反省」を求めたと述べている。

思えば、1951年9月に米国サンフランシスコで対日講和会議が開催され、その直後には対日講和条約と日米安全保障条約が締結されたが、立法院議会が開会し復帰請願を決議したのは、1952年4月28日に対日講和条約が発効された、正にその翌日であった。

1949年10月に中華人民共和国が成立し、1950年6月には朝鮮戦争が勃発する。

その世界の動向を早い段階から想定していた米国は、事前に沖縄の統治政策を強化し始めるのであった。すなわち、「琉球列島における統治の主体」について声明発表（1948年5月）、沖縄の長期保有の決定（1949年5月）、そして、琉球軍政長官に韓国の占領統治で功あったシーツ少将を当て、軍紀粛清、基地建設、道路港湾復旧などを着々と進めていくのである。

増加する基地建設や基地労働、道路港湾復旧等の工事に伴い、劣悪な労働条件と低賃金、そして不当な差別に苦しむ多くの雇用者のストライキ等の労働運動が社会問題となった。

それらの労働争議に対し、立法院で論議、仲裁がなされ、また人民党等はこれら労働運動を支援する傍ら、党組織の拡大を図ろうとしていく。ストライキや、メーデー等の労働争議、労働運動を通して、次第に反戦、反基地と米国との対立姿勢が鮮明となるのである。

対日講和会議以降、米国は、講和条約締結により連合軍の日本占領支配に終止符が打たれる段階で、連合軍の日本占領支配の終了とは裏腹に、アジア戦略上、沖縄を日本から切り離す政策をとり、「太平洋のキーストーン」として位置づけ、軍事基地の拡大強化を図ってゆくのである。第3回議会の開会中の1953年4月11日、突然、真和志村銘苅と安謝の部落で民政府布令第109号「土地収用令」が適用される。

これが所謂「銃とブルドーザー」による軍用地確保のための強制収用の始まりである。

当然、立法院でも第3回議会で「布令第109号の廃止に関する決議」や「軍使用地収用の是正に関する決議」を可決している⁴⁴。

このように、各時代の社会問題を背景として立法院は敏感に反応し、法案や決議を提案し議論して米国民政府や琉球政府、さらには米国政府、日本政府までを視野にして活動を行ってきたのである。法案については、拒否権との関係で前論文にも記したところである。

今回は紙面の都合もあり、また、本稿では立法案決議を取り上げる際の視点として、今後は、下記に述べる決議について考察していこうと考えている。

(3) 決議と社会の動向

沖縄では、これまでにも、議会の決議が県民を結集した運動に結びつき社会に大きな影響を与える契機となることしばしば起きてきた。

立法院の第1回から第11回議会までは、米軍が使用する土地問題が議論されている。米軍使用の土地に関する決議の状況は第1回議会3件、第3回4件、第4回6件、第5回4件、第6回6件、第8回5件、第10回4件の計32件となっている⁴⁵。

第4回議会では、土地代の一括払い反対や新規接種反対などを定めた「軍用地処理に関する請願決議」いわゆる「土地を守る四原則」が決議された。

同決議のように、「島ぐるみ闘争」のような全県的な運動に結びついた決議は少なくはなく、基地労働者の人権擁護の活動は全軍労働争へ、教職員の労働条件を廻る米国民政府等との対立は、教公二法案の阻止闘争へと連なっていく⁴⁶。

また、自治権の拡大に関連する決議として「行政主席の公選決議」を第1回議会から可決し続けており、1968年の主席公選実現へと実を結んだのである。

自治権との関係では、沖縄住民の日本の国政への参加がある。これは、1961年の第18回定例議会での「琉球住民が代表の日本国会参加に関する要請決議」として決議されその後7回にわたり決議が出され、1970年に国政選挙への沖縄住民参加が実現した。

その他米軍基地の事件・事故に関わる問題や基本的人権に関し、その都度立法院は決議を可決して、人権の擁護や回復に尽力したのである。

例えば、軍用地土地問題解決に関する請願（いわゆる土地を守る4原則）決議はじめ、全県的な運動に結びついた決議は少なくはなく、その意味からも立法院の果たしてきた役割は十分明らかにされる必要がある。

今後の研究では、立法院をめぐる決議や論議等の政治動向のみならず、時に民衆の意識や社会の動きを受け、或いは逆に対外的に与えた社会との関わり等についても考察を進めて、立法院と沖縄社会の相互関係を浮き彫りにできればと考える。

その中で、沖縄における自治権の拡大と人権の擁護をめぐる立法院の活動やマスコミ、住民運動の高まりという民主主義の形成ともいうべき過程において、立法院の果たした役割と意義を検証していきたいと考えるものである。

そのため、今後は前稿二つの拒否権の考察でも扱った労働三法や教育四法もそうだが、特に、

- ① 土地問題と島ぐるみ闘争
- ② 労働争議等基本的人権の擁護
- ③ 主席公選による自治権拡大
- ④ 相次ぐ米軍の事件事故への住民の反発
- ⑤ 共公二法案やゼネストによる復帰への潮流
- ⑥ 復帰問題と基地のない平和な沖縄への希求

等、自治権拡大や基本的人権の擁護と関連する決議についての社会の動向、及び決議が与えた影響について考察していきたいと考える。

4 終わりに

以上のように、立法院の決議を巡る諸々の動きには、政治や社会の多くの事象が反映、集約されており、そこに当時の沖縄の政治の展開を俯瞰的に見ることができよう。

また、軍事的な役割を重視した米国の沖縄統治ではあるが、民主主義国家としての自負と葛藤を持つ人々が米国内部にも存在し、施策実施、わけても自治の拡大や人権問題等の施策を実施する際には、軍事戦略優先の中にも民主主義的な対応がなされたケースも少なくないのではないか、との仮定を立てつつ、立法院の決議や社会の動向を受けて、米国の沖縄統治政策が実際にどのように展開されたかを明らかにしていきたい。

さらに立法院の決議や社会の動向とも相まって、米国の統治政策がどう変化していったかを相関的に対比しながら、民主主義の形成過程に果たした立法院の役割と意義を明らかにして

できればと考える。

今後の研究の指針としては、下記のことを念頭に進めていきたいと考えている。

- (1) 研究の対象とする時期は、沖縄戦の後から昭和47年（1972年）の祖国復帰までとするが、特に昭和27年（1952年）4月の琉球政府設立と同時期に設立された立法院の時期を中心の対象とする。
- (2) 立法院の構造や機能、活動を具体的に明らかにするために、決議や関係法令、議事録等を重視する。議事録を補うため、議会史資料、立法院誌、行政資料、新聞、雑誌及び関係者からの聞き取り調査資料等も視野に入れる。
- (3) 沖縄の戦後史は、他府県とは異なる独自性をもって展開されてきた。立法院の成立に至るまでの米国の統治政策や社会の動向にも触れることで、立法院という独自の組織を浮彫りにして、道州制や日本の自治について何らかの示唆ができればと考える。
- (4) 特に、米国統治下の沖縄は日本国憲法も適用されず、自治権や人権も確立されなかった。このような中で琉球政府立法院が民主主義の形成にどのような役割を果たしてきたかを明らかにしたい。
- (5) 政党や政治団体の活動、選挙等県民の政治的動向が議会に直接反映する事項、米国民政府と琉球政府のそれぞれの施策と対応、米国の対外政策との関連、日米外交交渉の影響等も加味して検討を進めていく。

戦後73年、復帰から46年が経過する。それにもかかわらず、沖縄には依然として基地は存続し、むしろ新たな基地建設が始まろうとしている。

本稿をまとめている最中の6月23日の慰霊の日には、病気を打ち払うかのように「基地のない平和な島沖縄」を希求する翁長知事のあいさつと少女の堂々とした平和の主張に言い知れぬ思いがこみ上げてきた。今だ後を絶たない米軍基地から派生する事件、事故。県民に基地負担はさせないとしながら、新基地建設の推進を主張する日本政府のリーダー達。戦後の日本、この沖縄の構造的な問題は未だ解決していない。

折しも、本稿の校正中に時を同じくして、翁長前知事の急逝による県知事選挙において、前知事の後継者として玉城デニー氏が当選した。辺野古移設問題はじめ、基地問題や沖縄振興等の諸課題に向けて、今こそ沖縄のことを自らで決めるとの自己決定権が問われてくるのではなかろうか。さらに、県民の意思を受けて大差で知事選挙に勝利した玉城新知事や県民の願いも無視して、またもや新基地建設の推進を強行しようとする日本政府の姿勢に民主主義の理念に対し危惧を感じるものである。米国統治下の米国に代わり日本政府が軍事基地の機能維持に奔走する姿は、沖縄が立法院や住民等の闘争の中で獲得してきた民主主義の流れや多くの県民の意思とも大きく反するものであり、日本の民主主義のあり方が今まさにすべての日本人に問われているのではなかろうか。

注

- ¹ 与那国暹『戦後沖縄の社会変動と近代化 米軍支配と大衆運動のダイナミズム』タイムス選書 181～182頁
- ² アーノルド G フィッシュ二世、宮里政玄訳『沖縄県史 資料編14 琉球列島の軍政 1945-1950 現代2 (和訳編)』沖縄県教育委員会 2002年 13～18頁
- ³ 宮里政玄『アメリカの沖縄政策』ニライ社 1986年 21頁
- ⁴ 同上、22～23頁
- ⁵ 同上、23～24頁
- ⁶ 沖縄大学地域研究所紀要「地域研究 第20号」2017年12月 6～7頁
- ⁷ 宮里政玄『アメリカの沖縄政策』 31～32頁
- ⁸ 同上、34～35頁
- ⁹ 同上、36～38頁
- ¹⁰ 南方同胞援護会編、『沖縄復帰の記録』1972年 9頁
- ¹¹ 沖縄県議会事務局編さん『沖縄県議会史』第2巻通史編2、2013年 28頁
- ¹² 前掲書、29～30頁
- ¹³ 南方同胞援護会編、前掲書、26頁 279～230頁
- ¹⁴ 宮里政玄『米国の沖縄統治政策1948-1953』（『沖縄戦と米国の沖縄占領に関する総合的研究』平成14年度～平成17年度科学研究費補助金《基盤研究（A）》研究成果報告書 研究代表者我部政男 63頁）
- ¹⁵ 宮里政玄『アメリカの沖縄政策』55頁
- ¹⁶ 同上、67頁
- ¹⁷ アーノルド G フィッシュ二世、宮里政玄訳『沖縄県史 資料編14 琉球列島の軍政 1945-1950 現代2 (和訳編)』沖縄県教育委員会 2002年 17頁、30頁、91頁
1937年7月から1941年12月にかけてエール大学は、「クロス・カルチャー調査」を行った。マードック（George P. Murdock）教授がプロジェクト長を務めた。後マードックらは8つの民事ハンドブックを書いたが、その1つは琉球に関するものであった。
沖縄戦終了後、マードックはムレー（Charles Ira Murray）琉球列島軍政府副長官の下で、作戦支部（再編・拡大され政治部、さらに民事部へ）部長を務めた。
- ¹⁸ 同上、17頁、30頁
「琉球ハンドブック」は334頁と膨大で、琉球の歴史と社会のあらゆる側面に関するきわめて膨大な研究であった。網羅的だが、基礎となった日本資料は（最新ではなく）5年古いもので、（当時の）伝統的な日本の偏見を反映して、琉球列島は実際よりも原始的で不便で、その社会は未開発だとの印象を与えた。
- ¹⁹ 宮里政玄『アメリカの沖縄政策』69頁
- ²⁰ 宮里政玄『日米関係と沖縄1945-1972』33頁

- ²¹ 宮里政玄『日米関係と沖縄1945-1972』33頁
- ²² アーノルド G フィッシュ二世、宮里政玄訳『沖縄県史 資料編14 琉球列島の軍政 1945-1950 現代2 (和訳編)』沖縄県教育委員会 2002年 133～137頁
- ²³ 沖縄大学地域研究所紀要「地域研究 第20号」2017年12月 8～9頁
- ²⁴ 「琉球列島米国民政府に関する指令」指令A責任(1)
- ²⁵ 「琉球列島米国民政府に関する指令」指令A責任(2)
- ²⁶ 英語表記については、「米国の沖縄統治下における琉球施府以前の行政組織変遷関係資料 (1945～1952)」(沖縄県公文書館、2000年3月)等を参考とした。
- ²⁷ 「琉球列島米国民政府に関する指令」指令B目的(1)
- ²⁸ 「琉球列島米国民政府に関する指令」指令B目的(1)(ハ)
- ²⁹ 「琉球列島米国民政府に関する指令」指令C民行政(1)(イ)(ロ)(ハ)
- ³⁰ 『沖縄県議会史第2巻通史編2』(沖縄県議会事務局 2013年 311頁)
- ³¹ 嘉陽安春『沖縄民政府 一つの時代の軌跡』(久米書房 1986年 312頁)
嘉陽安春は、当時、法制審議会幹事で、臨時琉球諮詢委員会の沖縄側委員6名の一人であった。後に琉球政府総務局長、法務局長、立法院事務局長を歴任した。
- ³² 嘉陽安春『沖縄民政府 一つの時代の軌跡』(久米書房 1986年 付録(七) 358頁)
- ³³ 同上 359頁
- ³⁴ 宮里政玄『米国の沖縄統治政策1948-1953』(『沖縄戦と米国の沖縄占領に関する総合的研究』平成14年度～平成17年度科学研究費補助金《基盤研究(A)》研究成果報告書 研究代表者我部政男 63～77頁)
- ³⁵ 同決議については、『沖縄県議会史第18巻資料編15立法院Ⅱ』第4回議会(定例会)(沖縄県議会、2002年 537～546頁)に詳しい論議がある。
- ³⁶ 『立法院誌』(沖縄県議会事務局 1973年 211頁)
- ³⁷ 『沖縄県議会史第17巻資料編14立法院Ⅰ』146～153頁
- ³⁸ 『沖縄県議会史第2巻通史編2』326頁
- ³⁹ 同上、332頁
- ⁴⁰ 『沖縄人民党の歴史』(沖縄人民党史編集刊行委員会 1985年 110頁)によれば同決議案が可決されたのは条約発効の2日後、1952年4月30日となっている。
- ⁴¹ 『沖縄県議会史第2巻通史編2』334頁
- ⁴² 同上、110頁
- ⁴³ 『沖縄県議会史第3巻通史編3』(沖縄県議会事務局 2014年 60～62頁)
- ⁴⁴ 『沖縄県議会史第17巻資料編14立法院Ⅰ』174～180頁
- ⁴⁵ 『沖縄県議会史第2巻通史編2』538頁
- ⁴⁶ 同上、368頁

島嶼における資源再生技術

黒 沼 善 博*

Resource-Recycling Technologies in the Islands

KURONUMA Yoshihiro

要 旨

南西諸島に位置する宮古島は、生活・農業・産業用水のほとんどを地下水に依存しているが、多雨な気候であるにもかかわらず、地質上、水源確保が困難な環境にあった。その克服策として、地下水の安定的な供給を行うために建設されたのが地下ダムである。地下ダム建設を端緒に、さらなる再生可能エネルギーを構築するため、風力発電、太陽光発電、バガス発電、メタン発酵、バイオエタノール製造など資源再生を行う施設が島内に次々と建設された。

島嶼環境における有限資源の持続を可能にするのは、建設技術の複合と応用である。本稿では、宮古島で展開されている環境技術を分析し、島嶼環境における資源再生技術の将来性を展望する。

キーワード：資源再生技術、地下水、有限資源、エコアイランド、エコツーリズム

Keywords : resource-recycling technologies, groundwater, limited resource, eco island, ecotourism.

1. 地下水保全から環境保全へ

宮古島では2008年3月に「エコアイランド宮古島宣言」¹が行われた。宣言文の冒頭には地下水の保全が謳われている。台風や干ばつの被害を受けやすい宮古島の生活と農業は、四方の海の保全と併せて地下水の保全が重要な課題となっているのである。

宮古島の地下水に纏わる歴史は長い。地表水が乏しい島内ではほとんどの水を地下水に委ねているため、干ばつが発生するたびに地下水の安定的な確保が叫ばれてきた。宮古島の地層は琉球石灰岩層で覆われているため、降水量が多い割におよそ4割は琉球石灰岩の空隙を伝って地下水となり、地下谷から海洋部へと流れ出てしまう。上水道が整備されるまでの生活用水は、海岸部などにある深い洞泉まで下って水を汲み上げてこなければならず、水汲み

* 沖縄大学地域研究所特別研究員、株式会社大林組 kuronuma@m4.kcn.ne.jp

は過酷ながらも婦女子の日課とされた。また、特に大量に水を要する農業は、天候によって大きく影響を受ける不安定なものであった。サトウキビ生産を中心とした農業は島の基幹産業であるため、水なし農業からの脱却は宮古島の悲願とされたのである。

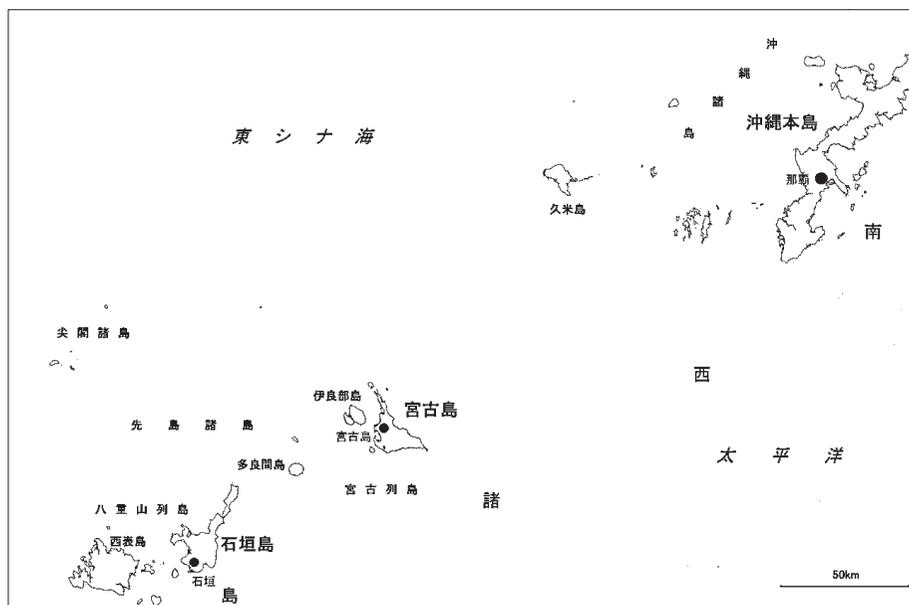


図1 南西諸島

干ばつに備えて安定的に地下水を確保するために、宮古島に導入された技術が「地下ダム」である²。宮古島では、1979年に皆福実験地下ダム、1994年に砂川地下ダム、1998年に福里地下ダムが完成し、2009年から2020年までを事業期間とした保良地下ダム、仲原地下ダムの施工が行われている。地下ダムの完成によって農業水利が整備され、主生産であるサトウキビの増産と農業品目の多様化が実現することとなった。宮古島での実績を受け、沖縄本島や久米島など沖縄諸島の島々でも地下ダムの施工が行われている。

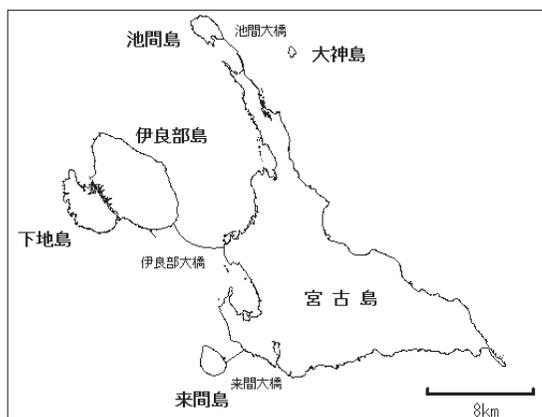


図2 宮古島と周辺島嶼

宮古島のような琉球石灰岩質の島では、地表の雨水や排水が容易に地中に浸透するため、地下水が汚染されやすい。宮古島では地下ダムによって地下水の貯留が実現する一方で、1988年頃地下水の汚染がマスコミで取り上げられ、行政が地下水質の保全対策に乗り出すこととなった。

生活排水による窒素負荷のみならず、

農耕地で使用される化学肥料などから発生する硝酸性窒素³が地下水に溶け出すことにより、島民の健康への影響が懸念され始めたのである。この地下水の硝酸性窒素汚染問題をきっかけに、島を挙げて地下水の保全に向けた取り組みが始まった。

硝酸性窒素濃度の実態把握と緊急対策を講じるため、1988年6月に「宮古島地下水水質保全対策協議会」が設立された。協議会では、農家の施肥対策や家庭での下水道設備の整備などが提言された⁴。硝酸性窒素による地下水の汚染問題は、宮古島のみならず南西諸島の石灰岩層の他島嶼においてもみられる。沖縄県で最も農畜産業が集約的に行われている沖縄本島南部や多良間島などの先島諸島においてもその影響が報告されている⁵。

発生源からみた地下水汚染の特徴として、日本水道協会（2000）では、生活系・畜産系・産業系・農業系に分類して汚染の原因を分析している。生活系では浄化槽排水の土壌処理や下水道からの地下浸透、家畜系では家畜排泄物の農地還元による地下水への窒素混入、農業系では肥料に含まれる硝酸性窒素の溶脱が挙げられ、宮古島におけるこの問題の原因とも符合することになる。

1990年頃、宮古島の地下ダムで貯留される地下水が硝酸性窒素により汚染されることはない結論づけるには尚早との見方が示され、しばらくは調査の継続が必要とされた⁶。しかし、地下水に対する島民の関心が高まり、自治体を中心とした対策によって、地下水の硝酸性窒素濃度は安全圏で横ばい傾向にあるとの報告がなされ⁷、一応は安定した状況に入ったことが伺えるようになった。



図3 宮古島の地下水碑

地下水に大きく依存する宮古島の生活は、貴重な水瓶の上に成り立っていると比喩される。農業用水の確保や硝酸性窒素による汚染問題を通して、地下水は有限の資源であるとの認識が島民の間に生まれ、地下水保全に対する問題意識が高まっていった。島民の日常生活と農畜産業などの生産活動において、地下水に負荷をかけないための方策が立てられ実行されたのである。生活や産業で生じた廃棄物を島外へ処分するためには海上輸送費が掛かる。そのため、廃棄物を島外へ持ち出さずに有機肥料として再利用し、農作物へ還元する島内循環を構築することが有効な方策とされた。また、宮古島ではこれまでに食料やエネルギーの調達を島外に依存してきたため、持続可能な島嶼経済の発展には、島産島消費を実行できるエネルギーを創り出すことが必要とされたのである。

2. バイオマスタウン

宮古島市は2007年3月に「バイオマスタウン構想」を策定した⁸。この構想は、島内バイオマス⁹を活用した資源循環を構築することで、農畜産業を中心とした経済活動に資するこ

とを目指したものである。宮古島にはバイオマス資源が豊富に賦存し、循環型社会の形成には十分なポテンシャルを有しているとの着想から、新たなエネルギーの創造へと踏み出すこととなった。

バイオマスタウンとは、ひとつの区域内で地域連携のもとで、バイオマスの発生から利用まで効率的なプロセスで結び、バイオマスの利活用がシステム化された地域を指す。宮古島は農畜産業以外に、製糖、泡盛酒造が主産業となっている。農業残渣や家畜排泄物とともに、製糖過程で発生するバガス・ケーキ・糖蜜¹⁰、酒造過程で発生する酒粕を資源再生の原材料とする取り組みが行われた。また、一般家庭や商業施設で発生する生ごみを堆肥化、廃食用油を液肥化（BDF¹¹化）することで、地域全体として資源再生を目指す。台風時に生じる被害木や剪定枝、木質の建築廃材なども再資源化の原料として取り扱われる。

そのため、宮古島市バイオマスタウン構想では、次の6事業が設定されている¹²。

- ① 資源リサイクルセンターによるたい肥化事業
- ② 資源リサイクルセンターによる液肥化実証事業
- ③ 製糖工場における資源有効利用事業
- ④ 糖蜜を用いたエタノール生産事業
- ⑤ 泡盛蒸留粕のメタン発酵事業
- ⑥ 廃食用油を利用したBDF化事業

宮古島市資源リサイクルセンター（宮古島市上野字野原1190-212）は、バイオマス資源のたい肥化を事業目的¹³としたバイオマスタウンの中核的な施設である。

生ごみは分別収集して同センターに運び込まれたい肥化する。年間約12,400 t発生するとされるし尿・浄化槽汚泥は、同様にたい肥化製造原料として用いられる。また、枝葉は年間約2,500 tに及ぶため、高速破砕機によりチップ化される。たい肥化された肥料は農家向けに販売されている。

同センターに隣接した宮古島バイオ・エコシステム研究センター（宮古島市上野字野原1190-204）では、研究チームによる実証研究が行われている。バイオマスの代表的な原料であるバガスの製造と牛ふんの発酵を実証するもので、バガスの炭化プラントと牛ふん発酵によるメタンガス発電機の実証運転を行う。

バガス炭は木炭と比べてアルカリ度が高く、ミネラル成分のカリなどを含んでおり、木炭より含水比が高い。サトウキビ畑に散布すると生育を促進して糖度を高める作用もあり硝酸も吸収できることから、地下水の硝酸性窒素の軽減にも役立つとされる。炭化プラントでは、製糖工場から出るバガスを高熱で熱し、炭と須液（ウージ酢）を取り出す。

牛ふんと水を攪拌して発酵させることでメタンガスを発酵させ、バイオマスを使った発電機を稼働させることが可能となる。メタンガスは化石燃料に代わるエネルギーとして価値が高いほか、牛ふんを有効活用することによって家畜排泄物の適切な処理にも結びつけている。

メタンガスの発酵は、泡盛酒造工場でも行われている。宮古島にある7社の泡盛酒造工場

では年間約7,800 tの泡盛蒸留粕が発生しており、これまでに家畜肥料やサトウキビの基肥として利用されてきた。しかし、家畜肥料の需要の減少や畑の肥料として利用したときの臭気や散布労力など課題も多かった。その解決策として、工場内ではメタン発酵を通じてエネルギー回収・廃水処理、メタン発酵液の液肥化実証事業が行われることとなった。

バイオマスタウン構想のひとつにエタノール生産事業があるが、これはサトウキビの製糖残渣を原料にしてバイオエタノール燃料を製造するものである。サトウキビの副産物である糖蜜を発酵させて抽出するエタノールをバイオエタノールとよぶ。バイオエタノールは植物由来であるため、燃焼させても発生する二酸化炭素は自然界においては差し引きゼロとなるため、二酸化炭素の総量を増やさず地球温暖化防止に役立つとされる。

このバイオエタノールを3%の割合でガソリンと混合した「E3燃料」をバイオエタノール製造施設（宮古島市下地字上地730-1）で製造し、宮古島島内の自動車に使用する試み（E3プロジェクト）が2008年から始められた。わが国初の事業として展開され、農林水産省などがE3燃料普及へのモデル事業を宮古島で開始するとも表明している¹⁴。島内車両約20,000台のバイオガソリンへの切り替えを促し、2014年からE3燃料の一般販売が行われた。当初は島内のガソリンスタンドすべてでE3燃料を給油できるよう整備を行い、公用車をはじめ一般車両や観光客が利用するレンタカーまでE3燃料の使用を促進しようとした。

E3燃料の普及が実現するかに見えたが、2016年3月、燃料の製造・販売を行ってきた事業者の撤退により供給が停止した。そのため、島内のガソリンの供給はE3燃料から再びレギュラーガソリンに変更せざるを得ず、宮古島でのE3プロジェクトは頓挫するかたちとなったのである。販路が一事業者に限られていたことと、バイオエタノール事業そのものが不採算であることがE3プロジェクトの失敗につながった主な原因であると考えられる。

環境事業といえどもビジネスである。企業行動には資本の再編や利潤が見込めない不採算事業からの撤退が伴う。規模の経済性が働きにくいとされる島嶼経済では、生産コストが過減、安定する見込みが立たない事業は持続性を損ないやすい。計画時点での利潤確保は前提となるが、当初に描かれたシナリオが実際と乖離するとき、企業は事業からの撤退を決意する。島嶼における資源再生事業で、このE3プロジェクトの事例は銘記しておく必要がある。今後、宮古島市では、バイオエタノールの新たな活用方法を探ろうと、学校の給食調理場での燃料として使用する事業を継続する考えである¹⁵。

3. 風力と太陽光

島嶼環境において風力と太陽光は、その地理的特性を活用した有利なエネルギー源といえよう。風力と太陽光を利用した発電事業は、無尽蔵で枯渇の心配がない自然のエネルギー源であり、化石燃料の代替エネルギーとして、環境保全に役立つものである。

風力発電は、山岳・平地いずれの地形も建設に適した場所を選ぶことができるため、一般家庭や産業系への配電範囲が限定的な離島では、ある程度安定した発電効率を維持すること

ができる。日本は大陸からの偏西風により風力発電に適した地理的環境にあり、島嶼では海洋からの強風を受ける立地を選択すれば、より効率的な発電が可能となる。但し、風車の騒音が生じるため住宅地に近い場所では建設できない、台風による倒壊・破損が起りやすいなどのデメリットもある。

宮古島の風力発電は現在、6基が稼働している。狩俣地区に沖縄電力が所有している「宮古島風力発電実証研究設備」600kwが1基、同じく沖縄新エネ開発が所有している「狩俣風力発電所」で900kwが2基（ともに、宮古島市平良字狩俣358）、福里地区に沖縄新エネ開発が所有している「サデフネ風力発電所」で900kwが2基（宮古島市城辺字福里1878-1）である。また、宮古土地改良区による農業水利事業の風力発電として、「宮古土地改良区風力発電所」で600kwが1基（宮古島市上野地内）稼働している。狩俣地区3基での発電電力量は約690万kwhであり、一般家庭の年間電力消費量の約1,900軒分に相当する。これによって、年間約6,527 tの二酸化炭素削減効果が得られるといわれる¹⁶。



図4 サデフネ風力発電所

宮古島では2003年9月11日に発生した台風14号の影響によって、沖縄電力が所有する風力発電6基のうち、3基が倒壊、2基がブレード破損、1基がナセル損傷などの被害を受けた。この経験により、バックアップ電源の機能付加や、風向風速計の強度、ブレードの強度を上昇させる対策が採られた¹⁷。また、台風通過時に風力発電機を地面に倒す可倒式の風力発電が、2009年に波照間島（245kw×2基）で、2011年に南大東島（245kw×2基）、2014年粟国島（245kw×1基）、2016年多良間島（245kw×1基）でそれぞれ導入されている¹⁸。



図5 福江島崎山沖洋上風力発電施設

海洋上での安定した風力を得ることを目的とし、土地利用の成約を受けない洋上風力発電も開発されている。先島諸島での導入事例はまだないが、海洋に設置するため、風車音の騒音被害が発生する心配はない。深度がある洋上では建設コストを軽減させるために、浮体式の洋上風力発電も建設されている。風力発電のタワーはチェーンで海底に係留され、浮体下部にコンクリートを使用することで風波に対する安定性が向上する。日本で最初の実証実験が行われたのは2011年、長崎県五島市にある福江島崎山沖での洋上風力発電であった¹⁹。

太陽光発電は、晴天の日が多く日射時間が長い南洋の

島嶼では、内陸よりも蓄電量において有利である。最近では、一般家庭に太陽光パネルを設置することも多くなり、蓄電した電力を電力会社に売却する固定価格買取制度²⁰によって、家庭レベルでの経済的メリットが増加した。また、農業の動力源として、地下ダムなどからの農業用水となる地下水の揚水や畑地への散水に利用することが可能となる。但し、太陽光発電には天候による蓄電量の増減が大きいこと、夜間は発電が行えないことなどのデメリットもある。

宮古島では、マイクログリッド²¹の実証事業が行われている。この事業は、電源をディーゼル発電機に依存する離島での低炭素化を図るため、再生可能エネルギーを大量に導入する際の問題点を洗い出して、問題解決のための技術開発を行おうとするものである。沖縄県の委託事業として宮古島市が実施しているもので、「すまエコプロジェクト」の愛称で呼ばれ、「島（すま）にスマートに住まう」ことを目指す。

沖縄の離島の電力系統では、これまでに、燃料高騰による費用負担が大きいこと、発電原価が比較的高いこと、二酸化炭素の排出原単位が大きいことなどの問題を抱えていた。宮古島でのモデル実証事業では、こうした課題に対し蓄電池やエネルギー・マネジメント・システム（EMS）²²を導入することで、再生可能エネルギーの出力変動が電力系統に及ぼす影響を低コストに抑えることを目指す²³。

宮古島の太陽光発電では、4,000kwのメガソーラー設備とNAS電池による実証実験に取り組む。この研究設備は、宮古島の南東部約1 kmにわたって設置された大規模なメガソーラーであり（所在地はサデフネ風力発電所に同じ）、所有者は沖縄電力である。



図6 宮古島メガソーラー実証研究設備

出典：沖縄電力ホームページ

(https://www.okiden.co.jp/active/r_and_d/miyako/)

すまエコプロジェクトの実証で明らかになったことは、エネルギーの供給側である電気事業者とEMS事業者が競争関係にあって独自の取組みを行うよりも、互いに協調する関係を構築した方が、発電コストが低減化するということである²⁴。すなわち、従来型の電力供給における自由競争では、発電容量がピークとなる時期のコスト低減化のみ有効となるが、双方が供給量を調整することでピークカットとともにコストのボトムアップで平準化が行われ、結果的に島全体としての発電コストが低減するというものである。

4. 宮古島の資源再生システム

一般家庭や商業における二酸化炭素排出量削減の取組みとして、宮古島市ではエコハウス建設の推奨や小売業でのエコストア建設が行われている。

エコハウスは、台風が多い宮古島の風土に合わせた剛構造をもつ住居で、アメニティ性に配慮した設計を行う。日よけの工夫や緑化、自然換気、雨水の活用など動力を要しない気候風土に合致した空間を創り出すものである。エコアイランド宣言の主旨に沿ったライフスタイルの提唱として、宮古島市がモデルハウスを建設し島民への浸透を図っている。

島内の商業施設では、大型ショッピングセンターでエコストア²⁵建設が行われた。環境配慮型の店舗であり、屋根・壁面への太陽光パネルの配置、壁面緑化の採用、風力・太陽光発電照明の導入、電気自動車用の充電スタンドの設置といった対応がなされている。居住空間や日常生活で利用する施設での環境対応は、全島的な取組みの成果といえよう。

1994年に国連大学が提唱した概念に「ゼロエミッション」(zero emission)があるが、それは廃棄物を有効活用することで廃棄物の発生量を抑制し、燃焼や埋設する量をゼロに近づけていくことを意味する。そこから発展して、建設業のゼロエミッションは、ひとつの建設現場において発生する資機材利用後の廃材を再利用・再資源化し、廃棄物は現場外に出さないという活動として定着している。

建設現場に搬入される資材は、まず容器や養生材が廃棄物となり、投入材料の加工作業時には端材やロス材が廃棄物となる。これらの廃棄物を簡易梱包、プレカット、ユニット化することで分別を行い、再資源化の原料として現場内でリセットする。分別された原料は再資源化への加工にルートが確立されているため、無駄なく新たな加工場まで搬送される。さらに、建設スタッフの再資源化への意識向上により、施工時の作業廃棄物の分別から休憩時に発生する飲食廃棄物の処分に至るまで、現場内総じて再資源化が実行されることになる。

資源再生を目指すエコアイランド構想は、ひとつの建設現場でのゼロエミッション活動を拡大した姿に似ている。島内の一般家庭や産業活動で生じた廃棄物を島外へ持ち出さずに、島内で再資源化を行うことがエコアイランド構想の最大の目的であった。再資源化の原料となる島内の賦存量を把握しておくことは、島産島消費の利活用量を立案する上で有効な手立てとなる。また、ゼロエミッション活動のモデル同様に、再資源化となる原料のルート、すなわちロス率の少ない製品化のプロセスが重要となる。

宮古島の主な経済主体（家庭、農業・畜産業、酒造業・製糖業を中心とする産業）には、動力源を資源再生エネルギーにより充足する試みが広がった。それは、エネルギーの源泉と消費の島内循環を確立することで、資源再生を持続可能なものに変えていこうとする取り組みといえる。

ここで宮古島の資源再生サイクルの構造を整理しておこう（図7）。

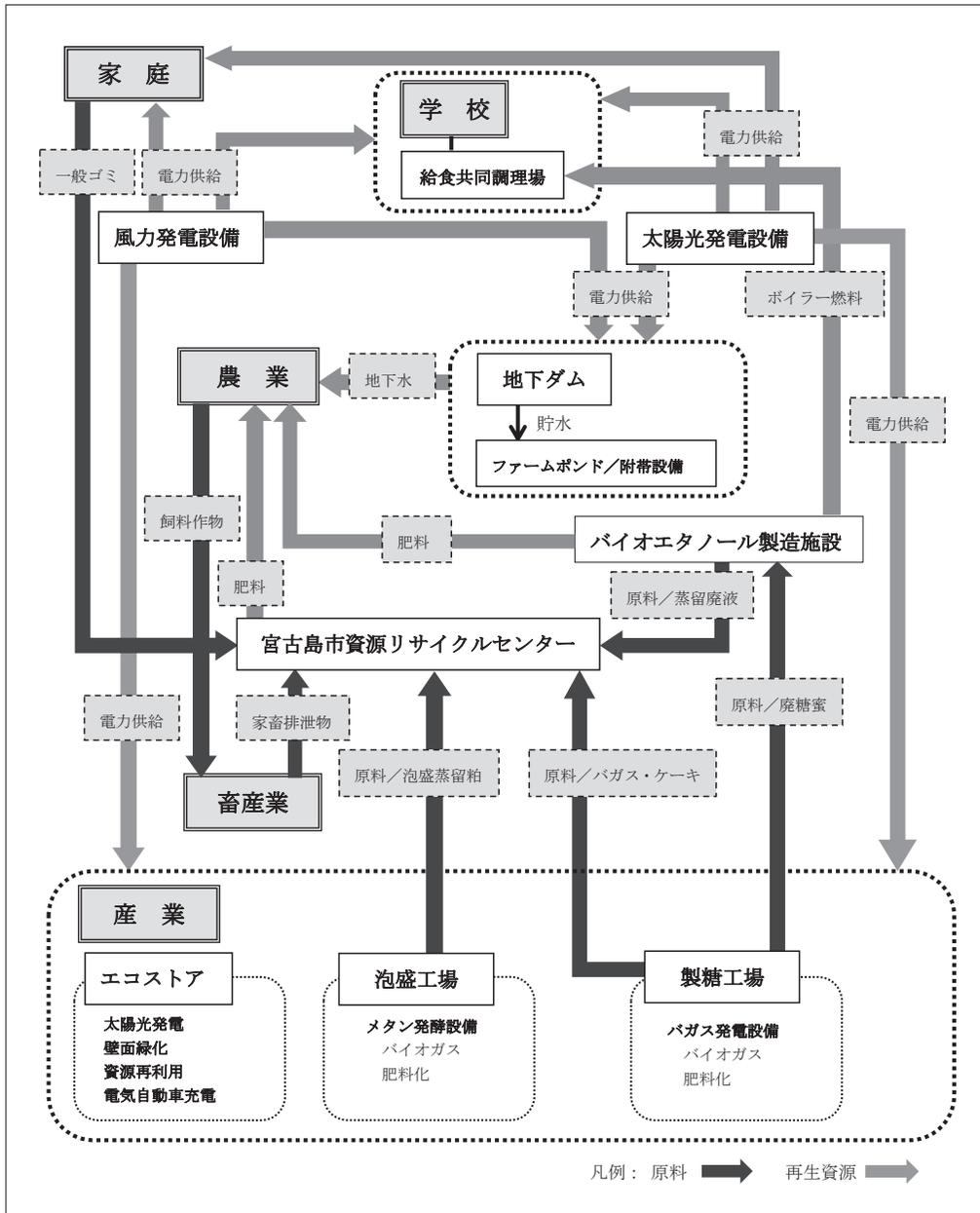


図7 宮古島の資源再生サイクル

製糖工場で発生する廃糖蜜は、バイオエタノール製造施設に持ち込まれ、二酸化炭素の発生を抑制するバイオエタノールの製造原料になる。宮古島市資源リサイクルセンターへは、泡盛酒造工場からはたい肥の原料となる泡盛蒸留粕が、製糖工場からはバガス、ケーキが持ち込まれる。また、畜産業で発生する家畜排泄物が、バイオエタノール製造施設で発生する蒸留廃液が、家庭から排出される一般ゴミが、それぞれ同センターに持ち込まれる。剪定枝や台風などによる被害木も同センターに持ち込まれたい肥化の原料となる。さらにこれらの原料をもとにして、農業向けのたい肥化事業と液肥化の実証事業が行われている²⁶。この実証事業では農地の地力強化を目的として、牛ふん、生ごみ、バガス、ケーキ、剪定枝から年間約3,000 tのたい肥を製造する。液肥化の実証事業では、泡盛工場で発生する酒麴メタン発酵液、バイオエタノール製造施設で発生する蒸留廃液を農地還元するために液肥の製造を試みる。

地下水保全から始まった自然環境保護に向けた取り組みは、新たな再生可能エネルギーの創出と資源循環型社会の確立へと、ひとつのモデルを示した。家庭と産業、すべての経済主体が環境保全に対して同じベクトルをもつことが何よりも重要である。そして、こうした取り組みが地域振興につながり、雇用促進を実現していくことが次の課題となる。

5. 資源再生のための建設技術

近年、社会的基盤の建設技術とともに、建設企業では環境対策を行う技術も研究が進められ実用化が行われている。本稿の主題である島嶼での資源再生技術も、ほとんどがこの環境対策技術であるといえよう。

農業用水の給水には、地下水の貯水と揚水、畑地までの散水において、地下ダム技術と動力の附帯技術が複合している。その附帯技術には、太陽光や風力による自然エネルギーを活用した技術が含まれる。また、自然再生エネルギーとともに、バイオマスを活用した資源再生技術が生産活動で利用される。こうしたエンジニアリング技術も資源再生技術であり、広義での建設技術といえる。

本節では続いて、宮古島で展開されている個々の資源再生技術と効果について検討していきたい。



図8 製糖工場内のバイオエタノール製造設備

出典：バイオマス情報ヘッドクォーター
ホームページ

(http://www.biomass-hq.jp/files/documents/leading_cases/focus/miyako.pdf)

(1) 地下ダム

地下ダムは、止水壁により地下水の流れを堰き止めて貯水し、取水設備により地上に汲み上げてファームポンドまで送水するのがその機能である。ファームポンドとは、地下水源からの水量的・時間的供給を調整するために設けられる地上の貯水施設のことである。ファームポンドで貯水した地下水を導水管で畑地に送水し、スプリンクラーなどで散水するというのが地下ダムの一般的なシステムである。

地下ダム本体となる地中止水壁は、都市部などでは地下駐車場などの大規模な空間を築造する際の壁面としても用いられる。また、基礎構造物の建設において地下掘削を行う際の遮水壁としても利用される。

地下水の貯留を行う止水壁の建設工法には、主に、開削工法、地盤改良工法、既成遮水材建込工法、地中連続壁工法がある²⁷。宮古島でこれまでに施工されている地下ダムでは、皆福実験地下ダムは地盤改良工法、砂川・福里・保良・仲原の各地下ダムでは地中連続壁工法が用いられた。地盤改良工法は、地盤の空隙にグラウト材などを注入し凝固させ堤体を築造する工法である。地中連続壁工法は、掘削重機を用い破碎した石灰岩とセメントを原位置で攪拌混合して止水壁を築造する工法である。

島嶼圏での地下ダムの施工において、海洋沿岸部での海面水位が地下水よりも低い位置にあることが施工立地の条件となる。海面水位が地下水よりも高い海洋沿岸部では海水が石灰岩層内へと浸入してくるため、比重の相違から石灰岩層内では、淡水である地下水が塩水である海水に押し上げられた状態となる。これは「淡水レンズ」と呼ばれ、地下ダム建設に用いられる地中連続壁工法など一般的な工法を採用することができない²⁸。宮古

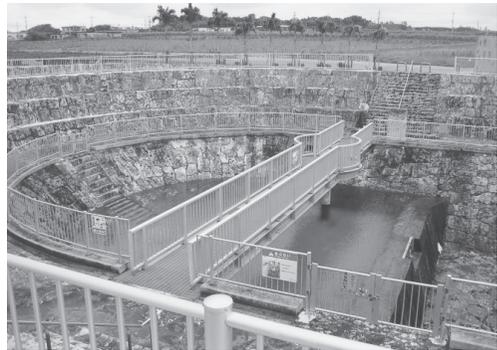


図9 福里地下ダム水位水質観測所

島圏域では、伊良部島と多良間島が淡水レンズの構造をもつ島嶼である。

伊良部島へは2015年1月に供用が開始した伊良部大橋に送水管を添加し、宮古島の地下ダムから地下水を送水する方法が採られた。同様に、来間島へも来間大橋に添架した送水管により農業用水が供給されている。

宮古島では現在、地下ダムで貯留される地下水は専ら農業用水に供されているが、過去の大干ばつという歴史的な背景に鑑みて、今後は生活用水への配分も考慮していくべきであろう。複数の地下ダムの完成によって農業用水が直ちに枯渇するような事態は想定しにくくなったが、地下水に依存する島嶼では水は有限資源であるという認識のもとに、供給先の可変的な技術の検討は必要となるであろう。

(2) 風力発電設備

風力発電は、風の運動エネルギーを風力によって回転エネルギーに変換して発電機に伝送し、電気エネルギーをつくり出す発電設備である。化石燃料を使用しないため、温室効果ガスの排出を削減するのに役立つ。日本の風力発電設備の累積導入量は増加の一途を辿り、2016年には2000年の約23倍となっている²⁹。

日本国内では、1980年代に小型の風力発電（10kw）の施工が行われたのを端緒に、1990年代には1,000kw規模の風力発電が建設された。現在は2,000～3,000kw程度の規模が導入されている。風力発電設備の建設は、一般的に総合建設会社（ゼネコン）が担う場合が多く³⁰、環境適用のための技術開発も施工経験の実証データに基づいて行われる。風力発電の設置に伴う周辺環境への影響については、鳥類がブレードに衝突するような生態系への影響、低周波音による健康被害など騒音・振動の問題、建設後の景観への影響が挙げられる。設備・発電コストの低減とともに、風車の大型化や風車技術の向上による設備費の削減、メンテナンス費用低減のための遠隔監視や制御システムの高度化、低風速対応の風車の開発などの対策が採られている。

現在、宮古島本島の周辺島嶼の電力は、大神島は宮古島からの海底ケーブル、池間島・来間島・伊良部島は宮古島からの橋梁添架ケーブル、下地島は伊良部島からの架空線により送電が行われている³¹。離島の電力事情は地理的不利性によって供給の融通がきかないことが指摘されるが、海底送電などのリスクに比べて、島嶼間を連結する橋梁に送電ケーブルを添架することで、メンテナンス上の支障は解消される。

離島の電力コストは、特に中心島嶼から離れている島や居住人口の少ない島にとっては不利である。沖縄の発電コストは本島を100（1 kw/hあたり）とした場合に、宮古・八重山は158、離島全体では178となっている³²。発電規模が小さければ、当然に1単位あたり（1世帯あたり）のコスト負担は増加する。こうした発電事情を緩和するために、島嶼環境ゆへの優位性をエネルギー再生に役立てる技術の導入が必要となってくる。風力発電や太陽光発電では、ビルなどによる遮風・遮光で建設立地が著しく制限される都市部とは異なり、立地制限が少なく自然エネルギーを全面に活用できる点は島嶼環境ゆへの優位性といえよう。

離島などの小規模電力システムへの風力発電の導入は、変動要素の大きい電源を併用することになるため、電気システムに周波数変動などの悪影響を及ぼす可能性がある³³。したがって、宮古島では、風車出力及びシステム状態に応じた風車の制御技術の開発を目的として、海岸部に風車を建設して実証研究を開始した³⁴。

(3) メガソーラー設備

宮古島の福里地区に設置されたメガソーラー実証研究設備は、98,000㎡余りの用地に太陽光発電設備が4,000kw、安定化装置の蓄電設備としてNAS電池（ナトリウム硫黄電池）4,000kw、LiB（リチウムイオン電池）200kwと規模の大きいものとなっている³⁵。

メガソーラー設備は当初、太陽光発電設備を大量導入した場合の実系統へ与える影響を把握する目的で、実証試験として2010年10月から2014年3月まで実施された。宮古島本島及び周辺の島嶼、約25,000世帯、最大50,000kwの電力需要に対して、内燃力発電に加えて風力・太陽光のエネルギーを組み合わせることで電力を供給することが目的であった。そのほかでも、太陽光発電の比率は需要量の約8%にあたるため、出力が変動すると与える影響が大きい。そのため急激な出力変動にも蓄電システムで対応しながら、安定した発電計画を行っていく必要がある。対応としてマイクログリッドシステムの導入など、安定供給に向けた電力設備の技術の複合が行われることになる。

現在、宮古島の発電設備は表1のとおりとなっている。内燃力発電量の約3割相当の電力が、再生可能エネルギーで賄われていることになる。

太陽光発電システムには、系統連系型と独立型がある。両方のシステムとも使い方がほとんど同時平行で進んでいる。系統連系型は送配電網が整備された地域で使われる。独立型は通常はバッテリーとペアで用いて、発展途上国の僻地のように電源が全くない場所で使われる。系統連系を行う宮古島では、風力・太陽光の導入において電力需要が異なる季節で対応を変えている。冬季の需給バランスが不安定な期間には、風力・太陽光の発電設備は停止し、蓄電池（NAS）を昼間充電運用として接続可能量の拡大を図ることとしている。

風力や太陽光による再生可能エネルギーに、蓄電池を搭載したマイクログリッドシステムは単純計算ではコスト高となるが、離島は元来電力コストが高いため、再生可能エネルギーのコストが低減化すれば経済的なメリットが期待できる。宮古島でディーゼル発電機などに使用する燃料代は、燃料輸送費が加算されるため、電力コストは沖縄本島と比べておよそ1.7倍になるといえる。そのため、宮古島の電力システムの規模であれば、再生可能エネルギーと蓄電池の併用によってコスト的に有利になることが見込めるのである³⁶。

表1 宮古島の発電設備

(2018年3月現在)

発電設備	種別	ユニット	出力	事業主体
内燃力発電所	ディーゼル	7基	65,000kw	沖縄電力
	ガスタービン	3基	15,000kw	沖縄電力
	計		80,000kw	
再生可能エネルギー	太陽光（高圧）	2ヶ所	2,870kw	沖縄電力、パワーマックス
	太陽光（低圧）	1ヶ所	16,252kw	沖縄電力
	風力（高圧）	2ヶ所	3,600kw	沖縄電力
	風力	1ヶ所	600kw	宮古土地改良区
	計		23,322kw	
蓄電設備	NAS電池	1ヶ所	4,000kw	沖縄電力
	計		4,000kw	

出典：沖縄電力（2017）他

(4) バイオマス発電設備

宮古島のバイオマス発電は主に、製糖工場で使用されている「バガス発電設備」と泡盛工場で使用されている「メタン発酵設備」によるものである。

バガス発電設備は、宮古島市にある3つの製糖工場すべてに導入されている。製糖の原料であるサトウキビを用いて熱・電力を自給し、廃棄物を発生させないシステムが採られている。サトウキビは製糖工場に搬入されてから圧搾機により圧搾液とバガスに分離される。圧搾汁から砂糖が生産され、最終的には糖蜜が残る。バガスは工場内のボイラーで燃料として利用され、さらにボイラーで発生した蒸気は発電に利用されて工場内の電力がすべて賄われる仕組みになっている。余剰したバガスは、一部は宮古島市資源リサイクルセンターに持ち込まれ、一部は工場内で灰等と混合したい肥化することで農地還元が行われる。

メタン発酵設備は、島内の一部の泡盛酒造工場で導入されている。泡盛の製造過程で発生する大量の蒸留粕は、これまでに肥料や飼料として利用されてきたが、利用されるまでの保管や散布の労力など受け入れ側の問題も多かった。また、蒸留粕は飲料としてのもろみ酢にも利用されていたが、季節により需要の変動があったため、新たな利用方法が求められていた。一方で、泡盛製造工場内のビン詰め工程では多量の蒸気が発生しており、その燃料に重油の消費量が多大な負担となっていた。これらの問題点を解決するために、メタン発酵(メタンガス化)によって蒸留粕からエネルギーを回収して再利用する設備が導入されることとなった。その設備がメタン発酵設備である³⁷。

メタン発酵とは、泡盛の蒸留粕などの有機物を嫌気性微生物の動きによって分解し、メタンガスや二酸化炭素を精製するものである。メタン発酵の分解過程は、以下の4段階から構成される³⁸。

- 1 低分子有機物に分解する可溶化・加水分解
- 2 有機酸（プロピオン酸、酪酸等）を生成する酸生成
- 3 酢酸と水素を精製する酢酸生成
- 4 メタンと二酸化炭素を精製するメタン生成

メタンガス化システムとは、廃棄物系バイオマスを収集して嫌気条件のもとで微生物の動きによって分解し、メタンガスと二酸化炭素を含むバイオガスをつくり出して、燃料や発電の熱源として利用するシステムを指す。図10は宮古島市の泡盛酒造工場におけるメタン発酵設備導入後の酒造フローである。

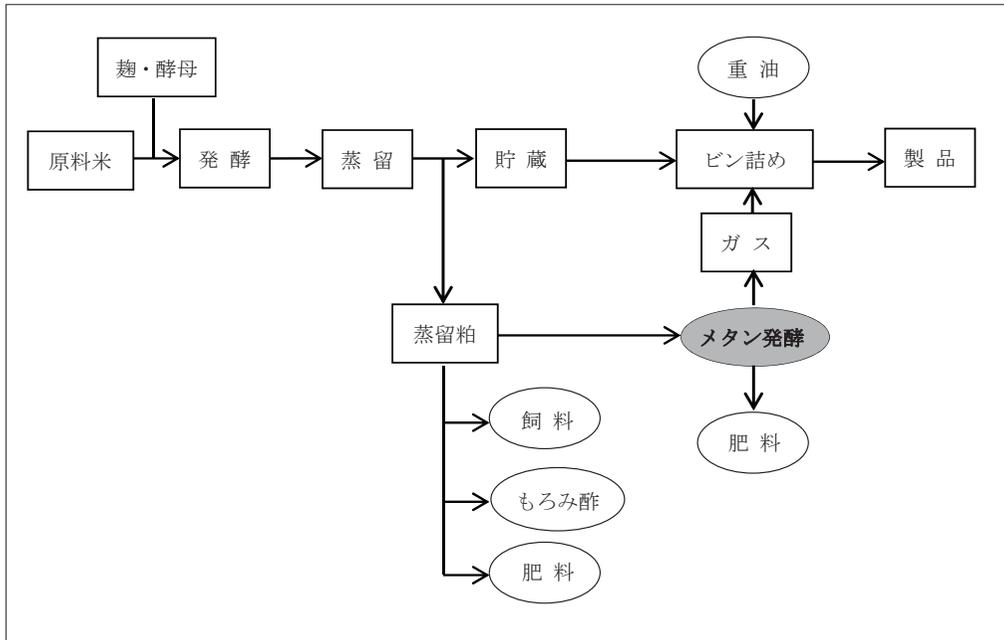


図10 泡盛酒造工場のフロー

出典：西本（2009）

(5) バイオエタノール製造設備

E 3 燃料の実証・販売事業のとん挫以降、宮古島市の2017～2019年度の事業計画では、バイオエタノールの用途開発、販路開拓、残渣液の液肥等の販売促進を目標に掲げている。島内の学校給食調理場のボイラーにバイオエタノールを導入することで代替燃料とする。それにより、二酸化炭素排出量を年間300 t 削減する見込みである³⁹。実際には平良地区、城辺地区にある学校給食調理上のボイラーが老朽化しているため、バイオエタノール用の専用ボイラーに切り替えて対応を図っていく方針が示されている⁴⁰。

バイオエタノールの製造方法は基本的に泡盛の酒造と同じである。一般にサトウキビなどの糖質やコメ等のデンプン質の作物を原料にして糖化・発酵させ、濃度99.5%以上の無水エタノールにまで蒸留してつくられる。島内の製糖工場内ではエタノール生産量1,200ℓ/日の実証プラントを建設し、図11の流れにより実証試験が行われている。

酒母槽、培養層で培養した酵母と希釈した糖蜜を発酵槽に仕込み、発酵させるとエタノール濃度約6 wt強の発酵液（もろみ）が得られる。発酵槽底部に残った酵母に糖蜜を加えて数回繰り返しながら発酵させる。1日の発酵で600ℓのエタノールが生産できるため、2基の発酵槽を使用することで1日1,200ℓのエタノールが生産できるのである。

エタノールを製造した後に発生する蒸留廃液や酵母は肥料や飼料に変える。化学肥料に代わる有機肥料として農地還元を行うことで、農地の地下に貯留する地下水の水質保全につなげるのである。

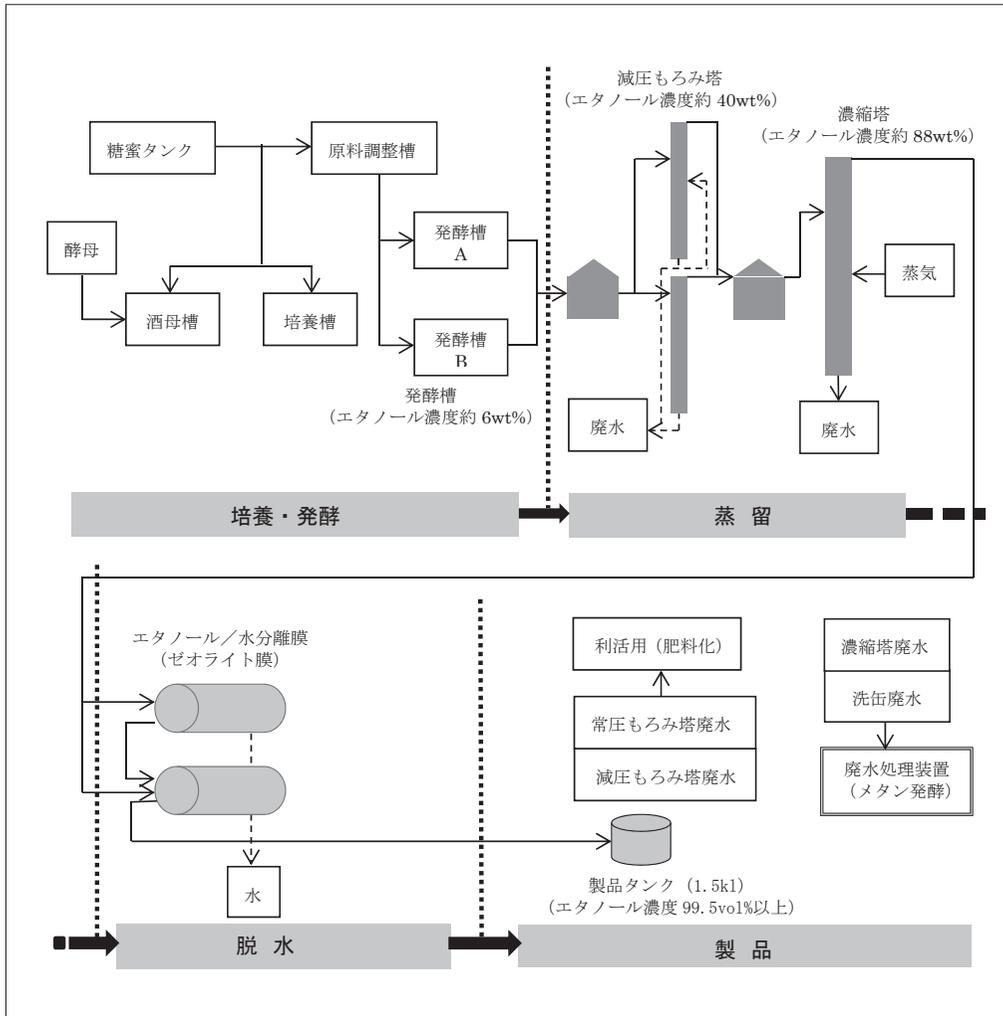


図11 宮古島バイオエタノール製造プラント

出典：奥島他（2007）一部筆者加筆

6. エコツーリズム

宮古島には有限資源の持続を実現するための多くの施設が島内に建設された。さらにこれらの施設を観光資源とし島全体をエネルギーパークに見立てて、島中に点在している施設を訪れることで、再生可能エネルギーに触れる機会を提供している（図12）。

これまで、施設の見学者は国内外の行政関係者や研究者・技術者など一部の専門家が中心であったが、研究施設の充実と実証実験の成果が得られたことで、一般の観光客にも広く認知してもらおうとする動きが始まった。

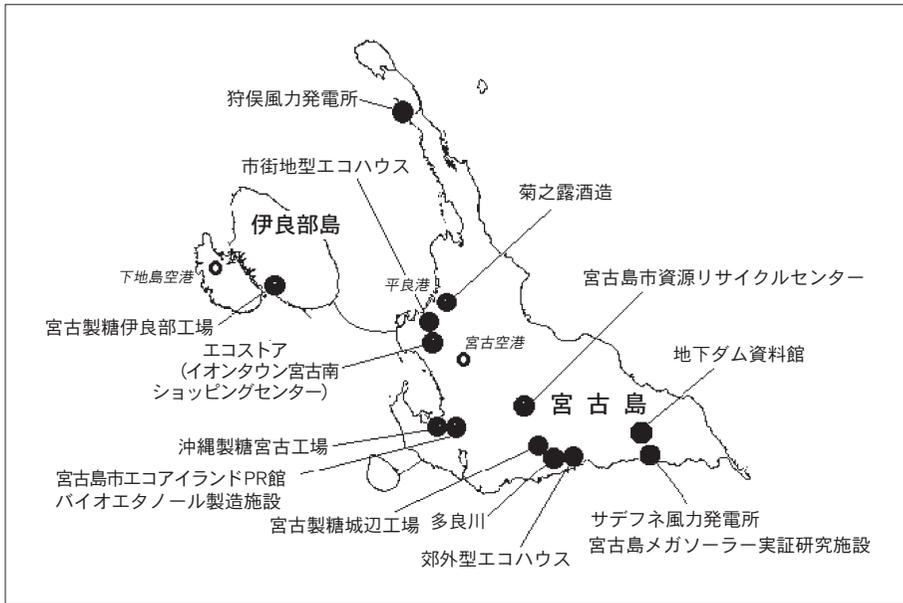


図12 宮古島資源再生関連施設位置図

この「宮古島次世代エネルギーパーク」は、複数の次世代エネルギー設備や体験施設などを整備した環境技術の発信拠点となっている。観光との相乗効果が期待されているものであり、島嶼環境におけるエコツーリズムのひとつのスタイルといえよう。エコツーリズムとは、一般に自然環境や地域の歴史・文化などを観光対象としながら、環境の保全について考える観光のあり方といえる。

エコツーリズム推進法（平成19年法律第105号）では、「自然環境の保全」「観光振興」「地域振興」「環境教育の場としての活用」を基本理念としている。アウトドアでの活動とともに自然破壊が深刻化しているが、その一方で環境保護を目的に旅行者の入域を規制すると経済が停滞してしまう。環境保全、地域振興、環境教育を軸としたエコツーリズムを観光のスタイルに取り入れることで、環境保護と地域経済の安定化を両立させることが可能となる。環境保全の重要性や当該地域への愛情を深めてもらうことがその目的とされる。何よりも地域住民と観光客との環境保全に対する意識の共有が重要となる。

さて、宮古島市の入域観光客数は、2012年度以降年間40万人を超えている。特に、伊良部大橋が完成した2014年度以降は増加が顕著で、2017年度は90万人を超え、6年間で実に倍以上の観光客が宮古島を訪れていることになる⁴¹。伊良部大橋の架橋効果が観光に大きく寄与した結果であるが、外国人観光客の割合がほとんどないというのも実態である。2016年度の宮古空港での入国外国人数は1,500人余りで、出外国人数全空港・港湾内ランキングでは52位となっている⁴²。宮古島では外国人観光客の受け入れに対して、他の離島地域同様に積極的な受け入れ態勢が整っていないことが、理由に挙げられるようだ。その原因には、英語

をはじめとする外国語の対応が不十分であることが考えられる⁴³。

環境配慮型のツーリズムが世界的に関心を集めるなか、海外からの観光客が少ないという現状は、むしろ観光振興で宮古島のさらなる将来展望があるとみることもできよう。次世代エネルギーパークが意図する、ひとつの島を訪れることであらゆる再生可能エネルギーが体感できるエコツーリズムは、新しい島嶼観光のあり方を提起するものである。資源再生に関連する施設が増え細分化していく実態に合わせて、さらに施設間の関連性を定義づけていく必要があるであろう。「食」「農業」「水資源」「自然エネルギー」など、あらゆる国に共通な身近なテーマを資源再生技術とともに再考する機会を提供することが基本となるのではないだろうか。

宮古島の空港は現在、宮古島本島にある宮古空港が稼働しているが、隣接する下地島にはかつて国内の定期便を運航していた下地島空港⁴⁴が稼働していた。沖縄県が実施した民間事業者向けの空港再建の提案コンペにより、空港の再整備を行うとともに国内線・国際線を就航させることが決定した。宮古島のエコツーリズムにとっての好機ともいえるが、エコツーリズムは当然に観光客の増加を図ることが主な目的ではないために、島のキャパシティを考慮しつつ環境保全に向けた新たな観光スタイルを提起するものであってほしいと考える。

7. 海を渡る資源再生技術

南太平洋に位置する島嶼国パラオでは、発電は軽油を利用したディーゼルエンジンによって賄われている。パラオで実現している再生可能エネルギーは現在、太陽光発電のみであり、太陽光以外の再生可能なエネルギー源を模索しているところである。しかし、専門技術者の不足と資源再生に対する理解が深まっていないため、市民の意識向上と教育が必要とされている。パラオが目指す熱帯環境に適した自然エネルギーを再生可能エネルギーに変える技術、スマートグリッドの手法などは、日本の島嶼環境で成果を上げている資源再生技術から適用することが可能なはずである。

実際に宮古島の資源再生技術に高い関心を示す島嶼国も多い。国内電力の90%を火力で賄っている中米キューバでは、今後の電力需要の増加に対応するため、配電施設の運用の効率化と再生可能エネルギーの拡大を目指している。2015年11月に宮古島を視察した同国の高官は、バイオマス発電やメガソーラー発電などの施設・技術を調査した⁴⁵。

また、宮古島の地下ダムが海外で認知されるにしたがって、地下水資源管理の手法や地下ダム技術を習得しようと、海外の島嶼国からの視察も増加している。沖縄県企業局が2010年度から毎年実施している水利事業の研修にも宮古島の地下ダムが折り込まれた。南太平洋の島嶼国から毎年研修員が訪れて、島嶼の水資源管理について視察を行っている⁴⁶。

資源再生技術を含めた広義の建設技術において、使用する重機や資機材、工法は大陸・島嶼の区別なく共通しているが、島嶼環境で展開されるとき大陸とは異なる条件を考慮しつつ適正な工法や要素が選択される。建設技術は施工経験に基づき進化する。島嶼環境で成果を

得た建設技術は類似した次なる島嶼環境で適用される。技術に国境はなく、コストや効率性も含めた比較優位な建設技術が、必要とされる適所で採用されるのである。

嘉数（2017）では、島嶼特有の生産技術を「島嶼型技術」と呼んでいる⁴⁷。島嶼型技術には、再生可能エネルギーの導出を図る建設技術のほか、食品製造、ICT、観光、環境保全などにも幅広くグリーンテクノロジーとして、地球環境に配慮した技術体系に扱われているものがある。島嶼型技術の必要条件として、島の資源を活用した「島産島消型」の技術であること、「移輸入品置換型」の技術であること、島の安全基準を満たす技術であること、環境保全と両立する「グリーン技術」であること、島民が主役となり技術の管理・拡散・改善を担えることの5つが挙げられている。こうした条件に照合させると、資源再生に関わる施設の建設後は、外部依存するのではなく島民が主体的に運用、広報していかなければならない。自立的な運営まで含め成果が認められる資源再生技術は、海外の島嶼国へと伝播する源泉となる。それは、資源再生技術の技術移転である。

エコアイランドを標榜する宮古島では、資源再生技術が集積した島嶼のスタイルとしてその成果を発信し続けることが望まれる。海外の島嶼国が注目し技術を採用する国々が増えていく日はそう遠くはないのかもしれない。

注

¹ 宮古島市（2008）参照。なお、宮古島市の総面積は約205km²、人口約55,000人、26,400世帯（2018年2月末現在）。

² 地下ダムの詳細及び島嶼圏での展開については、黒沼（2008）・（2013a）・（2014）・（2016a）・（2016b）などを参照されたい。また、5節でも概説する。

³ 硝酸性窒素及び亜硝酸性窒素による健康被害は、メトヘモグロビン血症が知られている。メトヘモグロビン血症とは、多量の亜硝酸性窒素を体内に吸収したときに起こり、チアノーゼ症状の原因となる。チアノーゼとは、皮膚や粘膜が青紫色の状態になる異変を指し、血液中の酸素濃度が低下したときに発症する。厚生労働省では、硝酸・亜硝酸性窒素の合計量としての基準値を10mg/lと定め、亜硝酸窒素単独での指針値を0.05mg/lとして監視項目に指定している（日本水道協会（2000））。硝酸性窒素による地下水汚染は、日本地下水学会・井田（2009）を参照されたい。宮古島では、加治道浄水で1978年に観測された硝酸・亜硝酸性窒素の値が5.4mg/lであったものが、1987年度には8.9mg/lと激増し、地下水汚染が問題視されるようになった（新見（2004））。

⁴ 宮古広域圏事務組合・宮古島地下水水質保全対策協議会（2003）を参照。

⁵ 中西（2008）参照。

⁶ 4掲参照。石田（2007）の報告によると、砂川地下ダムで観測された硝酸性窒素濃度は、止水壁の施工期間中であった1990年から1991年にかけて増加したが、1993年頃までは漸減傾向にあり、その後は微減傾向に入った。

⁷ 宮古島市企画政策部・宮古島市水道局（2009）を参照。

- ⁸ 宮古島市（2007）参照。
- ⁹ バイオマス（biomass）とは生態学の用語で、一定の空間に存在する生物の量を物質の量に換算して表現したものである。近年では、再生可能な植物資源をエネルギー資源として利用するときに数値化して使われている。一般的に、再生可能な生物由来の有機性資源で化石資源を除いたものとされる。
- ¹⁰ 「バガス」はサトウキビの搾りかす、「ケーキ」はサトウキビを圧搾して得られる混合汁に石灰を混ぜて沈殿・除去した不純物、「糖蜜」は製糖の最終過程で発生する糖分・ミネラルを含んだ液体である。
- ¹¹ BDF（Bio Diesel Fuel）は、廃食用油や菜種油などをメチルエステル化して製造されるディーゼルエンジン用のバイオ燃料である。化石燃料の代替として用いられる。
- ¹² 8 掲参照。
- ¹³ 宮古島市ホームページ（<http://www.city.miyakojima.lg.jp/kurashi/seikatsu/gomi/shigen.html>）参照。2018年4月22日最終確認。
- ¹⁴ 日本経済新聞（夕刊）、2007年4月11日付。
- ¹⁵ 宮古毎日新聞、2017年3月25日付。
- ¹⁶ 宮古島市（2010）参照。
- ¹⁷ 高原他（2008）参照。
- ¹⁸ 宮古新報、2015年11月13日付。
- ¹⁹ 五島市・戸田建設（2016）。
- ²⁰ 再生可能エネルギーの固定価格買取制度（FIT：Feed-in Tariff）は、太陽光・風力・地熱・水力・バイオマスのエネルギー源を用いて発電された電力を、国が規定する価格で電気事業者が買い取ることを義務付けた制度である。2012年7月に開始し、2017年4月には買い取り価格が引き下げられた。
- ²¹ マイクログリッドとは本来、電力消費者の近くに小規模な発電施設を設置し、分散型の電源を利用することである。離島では中心となる島嶼から小島嶼へ海底ケーブルなどで送電しなければならないため、マイクログリッドを採用することで安定的な電力供給が可能になるとされる。
- ²² 宮古島におけるEMS実証事業については、荻田・大柿（2015）を参照されたい。
- ²³ 日本経済新聞、2012年4月30日付。
- ²⁴ 宮古島市（2016）参照。
- ²⁵ イオンタウン宮古島ショッピングセンター（宮古島市平良字松原）であり、専門店の増設を行って2009年11月21日に開業した。
- ²⁶ 8 掲参照。
- ²⁷ 地下ダムの施工技術は、黒沼（2015）を参照されたい。
- ²⁸ 淡水レンズをもつ島嶼で地下ダムを施工する工法として、島嶼の両端部に止水壁を構築して地下水に厚みをもたせる「フローティング型地下ダム」がある。詳細は、黒沼（2013b）を参照されたい。

- ²⁹ 国立研究法人新エネルギー・産業技術総合開発機構ホームページ (<http://www.nedo.go.jp/library/fuuryoku/state/1-01.html>) 参照。2018年4月22日最終確認。
- ³⁰ 寺村他 (2000) など参照。
- ³¹ 沖縄県 (2016) 参照。
- ³² 嘉数 (2017) 第2章参照。
- ³³ 山城 (1999) 参照。
- ³⁴ 22掲参照。
- ³⁵ 沖縄電力 (2010) 参照。
- ³⁶ 日本経済新聞、2012年4月30日付。
- ³⁷ 西本 (2009) 参照。
- ³⁸ 環境省ホームページ (<http://www.env.go.jp/recycle/waste/biomass/foundation.html>) 参照。2018年4月22日最終確認。
- ³⁹ 宮古新報、2016年11月9日付。
- ⁴⁰ 宮古毎日新聞、2017年3月4日付。
- ⁴¹ 宮古島市ホームページ (<http://www.city.miyakojima.lg.jp/gyosei/toukei/files/2gatu.pdf>) 「宮古の入域観光客数 (H22～H29)」参照。2018年4月22日最終確認。
- ⁴² 訪日ラボホームページ (<https://honichi.com/data/immigration/miyakoairport/>) 参照。2018年4月22日最終確認。
- ⁴³ 沖縄県・沖縄観光コンベンションビューロー (2014) 参照。
- ⁴⁴ 下地島空港は利用客の減少を理由に1994年に運航が停止され、パイロットの飛行訓練を行う航空会社の相次ぐ撤退により運営が窮状化していた。
- ⁴⁵ 独立行政法人国際協力機構ホームページ (https://www.jica.go.jp/topics/2015/20151221_01.html) 2018年4月22日最終確認。
- ⁴⁶ 沖縄県企業局ホームページ (<http://www.eb.pref.okinawa.jp/torikumi/127/128>) 2018年4月22日最終確認。
- ⁴⁷ 嘉数 (2017) 第4章参照。

参考文献

- 五島市・戸田建設 (2016). 「国内初の浮体式洋上風力発電設備を実用化ー崎山沖2KW浮体式洋上風力発電所ー」2016年4月15日付プレスリリース。
- 石田聡 (2007). 「沖縄県宮古島における地下水中の硝酸態窒素濃度変化と地下ダム建設の影響」『土と基礎』Vol.55 No.8 Ser.No.595、20-23頁。
- 嘉数啓 (2017). 『島嶼学への誘い 沖縄からみる「島」の社会経済学』。
- 黒沼善博 (2008). 「建設技術が及ぼす有限資源の配分様式 ー地下ダム建設効果と地下水資源の持続可能性ー」『大阪経大論集』第58巻第6号、229-244頁。

- 黒沼善博 (2013a). 「建設技術の複合による島嶼の総効用について - 沖縄県宮古島圏域の地下ダム建設効果を例に -」『島嶼研究』第13号、7-22頁。
- 黒沼善博 (2013b). 「島嶼の有限資源と建設技術の応用 - 沖縄県多良間島の地下ダム建設の検討にあたって -」『島嶼研究』第14号、1-19頁。
- 黒沼善博 (2014). 「島の地下水と建設技術 - 沖縄県宮古諸島から -」『地域総合研究』第41巻第2号、115-138頁。
- 黒沼善博 (2015). 「地下ダムの源流と島嶼圏での展開」『地域研究 第16号』、81-102頁。
- 黒沼善博 (2016a). 「地下ダムと島嶼水利の過去・未来」『地域研究 第18号』、81-100頁。
- 黒沼善博 (2016b). 「国内外における地下ダム史考」『水利科学』第60巻第3号、1-33頁。
- 宮古島市 (2007). 「宮古島市バイオマスタウン構想」(<http://www.city.miyakojima.lg.jp/gyosei/ecoisland/biomass/files/BiomassTown.pdf>) 2018年4月22日最終確認。
- 宮古島市 (2008). 「エコアイランド宮古島宣言」(<http://www.city.miyakojima.lg.jp/gyosei/ecoisland/files/ecolsand.pdf>) 2018年4月22日最終確認。
- 宮古島市 (2010). 「宮古島次世代エネルギーパーク 島、丸ごと「次世代エネルギーパーク」」。
- 宮古島市 (2016). 「宮古島市における島嶼型スマートコミュニティの取り組み」。
- 宮古島市企画政策部・宮古島市水道局 (2009). 「平成19年度 宮古島地下水水質保全調査報告書」V章。
- 宮古広域圏事務組合・宮古島地下水水質保全対策協議会 (2003). 「平成14年度 宮古島地下水水質保全調査報告書」VII章。
- 中西康博 (2008). 「南西諸島の石灰岩島嶼における耕種農業と家畜飼育起源の硝酸態窒素による地下水汚染」『日本草地学会誌』54巻3号、280-285頁。
- 日本地下水学会・井田徹治 (2009). 『見えない巨大水脈 地下水の科学』第7章。
- 日本水道協会 (2000). 「水道における硝酸性窒素及び亜硝酸性窒素対策の手引き」。
- 新見治 (2004). 「沖縄県宮古島における地下水管理と持続的な水利用」『香川大学教育学部研究報告. 第1部』、1-22頁。
- 西本将明 (2009) 「泡盛蒸留粕メタン発酵設備」『エバラ時報』No.224、26-27頁。
- 荻田能弘・大柿雄司 (2015) 「エコアイランドの実現に向けた宮古島市全島EMS実証事業への取り組み」『東芝レビュー』70巻2号、13-16頁。
- 沖縄電力 (2010) 「「宮古島メガソーラー実証研究設備」の設置工事完了について」2010年10月15日付プレスリリース。
- 沖縄電力 (2017) 「沖縄離島系統における再生可能エネルギーの出力制御の実施方法について」2017年12月15日付プレスリリース。
- 沖縄県 (2016) 『離島関係資料』(平成28年1月)。
- 沖縄県・沖縄観光コンベンションビューロー (2014) 「外国人観光客受入に関する実態調査事業報告書」。

奥島憲二・芳山憲雄・菅田孟・中根堯（2007）「宮古島における糖蜜からのバイオエタノール生産とそのE3への利用」『電子情報通信学会誌』Vol.90 No.11、972-976頁。

高原景滋・山本克彦・大城匡晶（2008）「エコアイランド宮古島における風力発電－新たな出発に向かって－」『風力エネルギー』32巻2号、38-43頁。

寺村彰・稲葉学・川口彰久・木村三郎・高篠幸裕（2000）「風力発電タワー用制振装置の開発」『大林組技術研究所報』No.60、25-30頁。

山城知（1999）「宮古島における風力発電実証研究設備の紹介」『風力エネルギー』23巻2号、36-38頁。

ホームページ・写真

写真・図は注釈無き限り、すべて筆者による。

なお、本稿は筆者個人の研究成果を述べたものであり、所属企業の意見・政策を表明したのではない。

北京大学編著《中華文明史》について ～付記、琉球と倭列島について試論～

壺 岐 一 郎*

On《History of Chinese Civilization》 ～ My Essay on Ryukyu & Wa Islands ～

IKI Ichiro

要 旨

本書は5千年を超える中華文明史の編著で、北京大学では歴史系・考古学系のほか、特に哲学系の参加があり注目した。すなわち、日本の中国史・日本史著作・出版では「文学」傾斜が見られるが、本書は政治経済・文化のみならず、宗教、科学技術から医薬学などを網羅し、記念碑的な「通史大百科」として人間追究を模索して成果をあげた。

付記、北京大学編集スタッフと私の所属する天津社会科学院東北亜研究所に対して、本書への意見として、倭列島と夷洲・琉球問題への訂正・加筆を提案したい。特に7世紀、流求での隋軍との大規模な摩擦、8世紀以降の遣唐使との接触、15世紀「万国津梁鐘」銘文、20世紀辛亥革命への参加など、中華文明の誇るべき支流文明の成果を琉球国に見ることができるからだ。

キーワード：民族融和 東西交流 学知追究 科学技術万般 信仰と宗教

1 注目点（以下、敬称略、日本略字使用）

これまでの中国・通史の多くは以下のように歴史系個人の編著、または歴史系数名の論文寄稿であった。

- 中文 范文瀾『中国通史』全10巻 1960年初版
周谷城『中国通史』全12巻 人民出版社 1981年
周谷城『中国通史』上・下 人民出版社 1981年

* 日本記者クラブ会員
沖縄大学地域研究所 特別研究員
天津社院東北亜研特別研究員

- 于海娣、他『中国史』上・下 黒龍江科学技術出版社 2007年（付・挿画＝一般向け）
 <地図>郭沫若主編『中国史稿地図集』上・下 中国地図出版社 1996年
- 日文 陳舜臣『中国の歴史』全12巻 平凡社 1983年
 貝塚茂樹『中国の歴史』上・中・下 岩波新書 1980年
 各氏著『中国の歴史』全12巻 講談社 2004年（一般向け）
- 英文 J・K・Fairbanks <<China ; A New History>>2002年 Harverd Press
- 原典 中華書局編注『史記』～『明史』、(二十四史)

<参考>

- ① 翻訳文献 『三国史記』井上秀雄訳・東洋文庫 1983年、ほか多数
 『三国遺事』金思燁訳 朝日新聞社 1970年
 『日本書紀』諸氏注釈 岩波書店 1965年初版、改訂版
- ② 映像 NHK2013年秋『中華文明の謎』90分・全3回
 ナビゲーター・中井貴一（俳優）
- (1)『中華文明の誕生 幻の王朝を追う』
 (2)『漢字誕生 王朝交代の秘密』
 (3)『始皇帝 “中華帝国”の野望』 以上、中国・日本側研究者出席

大著の編著に対して、今回の北京大学版通史は主編著の研究者が歴史系・考古学系、それに哲学系の3大分野学究による共同研究の成果といえる点に大きな特色がある。すなわち、1953年大卒以降65年余にわたり非専門家として日中関係史に関与した者として哲学系研究者の参加により、一層、それぞれの時代の人間思想の深層に迫ることができたと認識した。

主編者4名 略歴

- 袁行霈 北京大学国学院院长 《中国詩歌芸術研究》ほか 1936年生
 嚴文明 北京大学考古文博学院教授 《仰韶文化研究》ほか 1932年生
 張伝璽 北京大学歴史系教授 《秦漢問題研究》ほか 1927年生
 樓宇列 北京大学哲学系教授 《中国哲学史》主編、ほか 1934年生

全4巻総計166万字の執筆分担は次のように延べ62名の多数に及ぶ。

- 第一巻 総緒論 緒論 文明発生 夏商周 金属器 漢字 教育・文化 16名
 第二巻 緒論 多民族中央集権国家 秦漢 魏晋南北朝 儒学・仏教・道教 19名
 第三巻 唐代文化交流 シルクロード 科挙・文官制度 科学技術 文芸 15名
 第四巻 緒論 啓蒙思想 明清代 西欧学 中心都市 辛亥革命・共和国 12名

日本語版では稲畑耕一郎・早大文学学術院教授監修により翻訳（8名・2016年）、潮出版社から上梓された。読みにくい用語に丁寧にルビを伏しての長文翻訳、関連年表・日本側文献資料添付の大作業だった。稲畑氏は1948年三重県生まれ、早大卒、北京大中国古籍文献研究所教授、南開大学東方芸術系客員教授など歴任、専門は中国古代学、著書多数。なお、私

は2018年春、天津社会科学院の好意で原書全4巻を入手して改めて通読を試みた。

2 『中華文明史』全4巻の概要（中文・全約2000頁）

- 第一巻 総緒論 文明の曙光 夏 商 周 都邑・商業 青銅器 鉄器
漢字の発達 宗教と信仰 教育の発達と孔子 文学芸術の振興
- 第二巻 多民族の大統一 官僚政治確立 封建地主経済 儒学の位置 魏晋玄学
仏教流入 史学と地理学 秦漢・南北朝文学 科学技術
- 第三巻 隋・唐から宋・元・明 南北文化交流と国家統一 シルクロード東西文化交流
経済発展と南部影響 科挙制度と新・士大夫 文官制度
儒学と宗教の新発展 学術領域の拡大と教育の発展 北方民族と文明貢献
欧州直接往来 科学技術発展 文学の下層移動 社会生活の充実
- 第四巻 近代中国の社会経済発展 農業・科学技術 多民族国家の発展
国家制度と民生 清代前文化 西学（欧州）と中華文明の輸出
国家宗教信仰 文芸の新傾向 学校教育と社会教育
近代文明の胎動 辛亥革命 共和国

特徴として、以下の項目が挙げられる。

- ① 金属器の発展 1980年代から長江中流域西部の蜀・三星堆遺跡の大型青銅器が内外から注目されてきたが、本書はその成果をふくめ、膨大な青銅器文化と鉄器普及による農業生産の増大を総括した。
- ② 漢字の進歩 広大文明の普及・統一の要である漢字の形成を詳述し、「神」への奉仕を意識した新石器時代における中原での研鑽を紹介した。
- ③ 信仰・宗教 複数民族の信仰と宗教について、儒学・道教・仏教の三分野の相互関係を分析して、その補完関係を総括した。
- ④ 夏代の遺跡確認 20世紀末まで、国際的に疑問の多かった夏代文化の存在について二里头遺跡の発掘によるBC3000年の夏代文化を確認して古代文明の系統化をまとめた。
- ⑤ 商業と実体経済 中華民族の殷を「商」と呼ぶように、古来、漢民族は商業に長けており、同時に実体経済の充実にたゆみない努力を傾注してきた。漢代における紙・火薬・羅針盤の三大発明などの原因を追究した。
- ⑥ 士大夫の成立・拡大 本書における特徴は一般人民・複数民族を超えて社会進歩の牽引者としての「士大夫」を継続・検討したといえる。周代の貴族は時代を経るに従い、広く、かつ下層化が広がる。おそらく21世紀にあつては共産党と民主党派がその責を担うと示唆されている。
- ⑦ ここ漢字文明圏独自の到達点として、唐詩と書道芸術（中文一書法）が高峰として特筆されている。唐詩は宋詞とともに質量ともに世界に冠たる文芸遺産だ。『全唐詩』（48,900首—1,100人）と宋詞（韻文）19,900首が特記された。また書家として王羲之か

ら顔真卿まで、風格があるという表現も加えて賞賛されている。

- ⑧ 中世以降の散文としての価値は『洛陽伽藍記』（楊銜之一扶桑館明記）が評価されている。長編小説では明代の『紅樓夢』が挙げられた。人気があったのは『水滸伝』、『西遊記』、『三国志演義』などの長編だとする。

<付記>中華文明圏の支流としてとらえれば、文献上の成果として日本において10世紀の『往生要集』（源信）と11世紀の『源氏物語』（紫式部）を、また琉球では15世紀の『万国津梁鐘』銘文を挙げるができる。

3 本書における日本と中韓史料の差異

8世紀までの倭・日本部分について『日本書紀』と中国側記録『梁書』『南史』、それに『通典』の同時代異説を紹介して、諸賢の批判に供したい。『日本書紀』は11世紀初めに紫式部が『源氏物語』螢の段で「日本紀などはただ片そば*」、ついで「これら（物語）にこそ道々しく詳しくことあらめ」と言わしめ、19世紀末に後の宰相経験者・西園寺公望が日記に「妄誕の書*を重んじるは国に大きな損あり」と記した「記録」にほかならない。『西園寺日記』のこの部分は100年後の1990年秋に京都・立命館大学（西園寺別荘跡地）で発見された。

*（中文訳—西安、台湾訳者「一片」、妄誕の書＝でたらめ・『古事記』『日本書紀』を指す）

以下、中国・朝鮮・倭日本等3国における記述比較の概要を記す。

<6世紀相当>

中国

（以下、数字は年号）

北魏・宣武帝—孝明帝—孝荘帝—敬帝—節閔帝（廢帝）—孝武帝

534東魏・孝清帝 550北齊・文宣帝—（廢帝）恭帝 556北周・孝閔帝—明帝—

535西魏・文帝

581隋・文帝—605煬帝—

梁・武帝・文帝—陳・武帝—宣帝—

『梁書』『隋書』『南史』『旧唐書』および『通典』

—7世紀初唐以降の編修

倭・日本

『日本書紀』男大迹天皇（大王）～○～○～天国排開広庭～○○○～豊御食炊屋姫

注）○は大王名、略

—（593摂政—厩戸太子）—

—720年編修

750年代漢風諡号 継体—安閑—宣化—欽明—敏達—用命—崇峻—推古（女）

朝鮮

『三国史記』新羅本紀 —智証王—法興王—真興王—真智王—真平王—

百濟本紀 —武寧王—聖王—威徳王—恵王—法王—武王—

高句麗本紀 —文咨王—安原王—陽原王—平原王—嬰陽王—

—12世紀編修

『三国遺事』 駕洛国記 — 仇衡王632滅亡 — 11～13世紀編修

< 7世紀相当 >

中国

隋・煬帝—恭帝 618唐・高祖—太宗—高宗—中宗（則天武后）—睿宗—690周・女帝—
705中宗—睿宗—712玄宗（～756）

『隋書』 7世紀初唐編修 『旧唐書』『新唐書』 —10世紀以降編修

『通典』 9世紀初め・杜佑撰

倭・日本政權（定説・大和政權）大王—天皇

『日本書紀』 —息長足日広額—天豊財重日足姫—天万豊日—斉明—天命開別

—天淳中原瀛真人—

< 漢風 > 舒明—皇極（女）—孝德—重祚・斉明（女）—天智—天武—持統（女）—

朝鮮

『三国史記』 新羅本紀 —632善徳女王—真徳女王—武烈王—文武王—神文王—孝昭王
—702聖徳王—

百濟本紀 —600武王—義慈王—豊王663滅亡

高句麗本紀 —590嬰陽王—栄留王—宝藏王668滅亡 渤海国698高王—

注）中国の各正史は朝鮮王は「実名」を表記。なお『旧唐書』新羅伝は
長文で真徳女王が唐の勝利によせた「頌歌」を掲載、新羅王金春秋
（治世654～660年・武烈王）を賞賛している。

< 地勢・地政学上問題点 >

倭列島 東西 1,000キロ 早期単一統一政權疑？

西南 琉球列島 夷洲・流求 台湾島

朝鮮半島 東西 300キロ 百濟・新羅・加羅 複数政權

南北 1,000キロ 北部・高句麗 南部・復数政權

< 中国史料 倭方面 5国記録問題 > 8世紀日本国成立過程疑（遣唐使訪問—箱口令？）

『梁書』『隋書』『南史』『北史』『旧唐書』+『通典』等

日本学界無視 中国日本史学会評価＝日本側定説

注）『日本史講座』1, 2 岩波書店2013年～14年

4 倭・日本記述問題 — 中国史料から考察する

第二卷 相当

秦代 始皇帝の徐福集団東方派遣 BC219年～ 複数回

漢代 徐福 平原広沢地—王に（『史記』・前124年）

『漢書』地理志 倭人百余国 東鯤人二十余国定期貢獻

『後漢書』 光武帝金印授受 写真掲載

倭 会稽海外—徐福末裔数万家

三国魏晋朝・南北朝

『三国志』 魏書 倭人 三十国 女王国

吳書 孫權—2 將軍万人・水軍東渡 夷洲 亶洲未着—徐福末裔

『宋書』 倭国五王 対高句麗戦

『南齊書』 倭国 東夷海外 碣石・扶桑

『梁書』 倭（分国） 文身国 大漢国

僧証言—「中国の東」扶桑国・女国

第三卷 相当 第二章 第三節 華夏文明的東伝

隋唐代

『隋書』 （東夷伝）流求国 （陳稜伝）流求侵攻

隋使 倭国（倭国）訪問—男王・后・太子

『旧唐書』 倭国・日本国伝（劉仁軌伝）白江（白村江）戦 扶余勇=倭国

遣唐使訊問—「日本国誕生疑」

<参考>

*

唐詩 李白 「古風」三 童男女 いつ還る —徐福集團東渡

白居易 「海漫漫」 仙を求むるを戒む—童男女、船中に老ゆ

（始皇帝批判）

世界最長の文明大国を記した「中国史」は数多いが、今回の大著は次のように異色だ。

① 個人または歴史系のみ共著から、より広範囲かつ深淵な人知を究明。

② 2006年の北京での出版が2017年に6版を重ねた。

③ 英語版がケンブリッジ大で出版された（The Cambridge China Library）。

さらに、本稿冒頭に記したように、内容的に日本の伝統的な中国史や日本史が「文学」者個人または文学系集団によるものであったために、「国文」的解釈の傾向が大であったが、本書は政治経済、社会文化、思想、信仰から商業、科学技術、理化学、医薬学など網羅的で、通史大百科の観があり、中華文明の全体像把握が可能といえる。

しかしながら、広大・複雑・長大文明史に外縁の倭・琉球関係を調査・記述することは至難である。

例えば、断代史『秦漢史』田余慶著（2015年刊12万7千字・全244頁）の労作を通読したが「倭」の記述は皆無、「日本」表記は1か所（銅鏡 154頁）だけだ。思うに、大陸中原から遙か海上の倭・琉球地域は大陸の陸上周辺のまた千キロ彼方にあった。別の視点から考察すれば、次の点は中華文明の大きな成果と周辺民族との融合で21世紀の新たな拡大・進展を思わせる。

- ① 前3世紀の徐福集団東渡 3千人の童男女の成長 1世紀に20余国の東鯤人『漢書』地理志、2世紀、徐福末裔自称の「榮えて数万家」（『後漢書』）に到達
- ② 7世紀初めの隋軍南方戦略 流求から数千人連れ帰る（『隋書』）
- ③ 15世紀、琉球国「万国津梁鐘銘」の自立宣言

などが文明拡散・伸長を示唆しよう。2200年前の秦代移民の事実はまだ公認されていないが、徐々に肯定されてきた。また、7世紀以降琉球の中国および倭日本との関係は遣唐使空海や鑑真らの非公式接触が考えられ、1997年には奄美に鉄器が流入されたことが判明している。さらに、2015年、日本で人類学・遺伝学上の研究によってほぼ6世紀までの古代倭列島人（男性）の構成が、翌年、ドイツ・マックスプランク研究所によって女性ミトコンドリアのゲノム（全情報）研究が公開され、両者がほぼ一致した。すなわち、男性Y染色体2000標本から日本人の30%強が新石器時代（縄文土器時代）に存在し、50%強が稲作盛行（弥生）時代の移住・移民とされたのだ。約13%はこれら以外であり、男子Y染色体の場合に縄文系は弥生系に移行することがあるという。なお、地球上でこの男性Y染色体・D型（アフリカ発生20個型の1つ）は日本列島とチベットとインド洋上東部のアンダマン諸島にしか存在しないことも判明した。

5 夷洲・流求・琉球関係

広大な中国本土と陸続きの周辺民族との交流・摩擦・融和について歴代関係者による入念な調査記述がみられるが、海彼の諸島については調査・認識が困難である。しかも、大陸東方は現代から俯瞰して地理上の5大複雑地域の1つだ。古代・中世において詳細・正確を求めるのは無理といえる。

しかし、台湾島と沖縄諸島における文明化の過程は追及されていいと考える。7世紀『隋書』には流求国伝および陳稜伝とかなり詳細な記録があるからだ。中国・日本では夷洲の台湾説が有力で7世紀の流求国台湾説が多数という現状だ（郭沫若主編・前掲地図集ほか姚同発『台湾歴史文化淵稿』2002年 九州出版社）。これに対し、私は30年来、夷洲広域説・流求国沖縄島説を説き、本紀要18号においても証明してきた。これは漢代以降、隋唐代など関係者の優れた記録能力を示すものと考えた。私事ながら、1984年以降、北京生活3年、訪中50回（西安4度、洛陽5度、江南5度、山東4度など）、北朝鮮1回、韓国15回訪問を数えるほか、1997年から2003年まで沖縄で生活し、与那国島から奄美まで海上旅行し、台湾訪問4回に及ぶ。

『隋書』陳稜伝は台湾島と沖縄島（通称・本島）・先島との差異を示唆する。

- ① 流求人（倭人）は隋軍を迎えて、当初、商旅（行商）をするほど親しくした。この交渉意志は台湾先住民というよりは島国の活発な性質といえる。
- ② 交渉が紛糾して戦闘になる。台湾先住民ならば戦わずに山間部に逃げるだろう。島は

逃げる場がない。また隋軍は山間部へ深追いしないだろう。

③ 戦闘場面は狭い石垣・宮古など先島ではなく、数日以上も戦闘可能な沖縄島を示し、数千人が捉えられたとする。南北100余キロの沖縄島には7世紀当時、数万近い住民が生活していたとみられる。奇しくも北海道島アイヌは約1000年の人口は数万といい、同時期の沖縄島人口を暗示する。

④ 『隋書』流求国は島の政治機構・風俗・文化を記述した。その舞踊は〔上膊を交わし〕として音楽は「哀怨」と表現されている。琉球メロディを的確に記録したといえる。

島内「三山」統一から宮古・八重山の併合へ、こうして琉球国は15世紀に「万国津梁鐘」（1458年）を京都・相国寺で铸造した。銘文は約250字、誇り高い自立宣言になった。鐘は1945年の戦火に耐え、現在、その全文が書家の揮毫によって沖縄県知事室の会見場に立てられている。

銘文の時代は「応仁の乱」の前ごろで、中世日本はどちらかといえば内向きの時代であった。

琉球では広く中国・韓国・日本と交易するほか、東南アジアと交流し、レキオと呼ばれ、各地に墓を設けて供養していた。さらに、19世紀から20世紀初め、沖縄島南部から辛亥革命の協力者が出ていて、21世紀初め、沖縄の青年が演劇で称揚している。

6 壹岐一郎試論

倭列島社会は7世紀末に大唐の影響下、統一新羅を見倣う形でそれまでの東西1,000キロの長大列島の分国状態から統一志向を強め、「唐・天皇・律令」を頼りに各地豪族の連合に向かったと考えられる。いみじくも『梁書』の記録した列島内複数政権の統合化が真実だ。考古遺跡としては西の大宰府（九州倭国・筑紫都督府）、東の難波京（関西扶桑国圏）が2大宮都といえる。ほか、北陸文身国、関東大漢国などが自立していた。大漢国の「大」はgreatではなく「遠」farなのだ（諸橋大漢和）。考古遺物や金石文も証明する。大きく見て、瀬戸内東部以西、約20か所の山城文化と以東の巨大墳陵文化が共存していた。岡山・吉備は巨大墳と山城が重なり合う。これら山城の多くは標高約200メートルの丘陵に周囲平均2.5キロの石垣を回している。なかに400メートルの丘陵に築造された例には大規模な大宰府北・大野城と岡山・鬼ノ城がある。

キーワードは律令・仏教・軍事である。「天皇」の支配を掲げ、新興国際官僚が実力で多数派獲得を図る。「大君（大王）は神」と歌う万葉歌は新国語運動といえる。7世紀末列島は、仏寺約540、戸数約100万（人口600～700万）を数えたという。701年、元号を大宝とし、律令を完成し、翌年頒布、遣唐使を任命する。当時、初の正史編修が進められていたが、7世紀初めについて新羅の2女王時代をモデルに「聖徳太子」を創作したと考えられる。モデルは梁武帝、仏教思想は新羅・元暁（『三国遺事』）を模倣したといえる。『日本紀』は「半藤原紀」で政治小説の傾向が大だ。

《中華文明史》は偉大な労作である。担当者は数年にわたり大学内外を招き研究・協議を反復したという（后記—呉同瑞教授）。数十名の研究者に私は深甚なる敬意を表したい。遺

憾な部分は日本側定説による日本正史の誤記・虚偽引用部分で機会があればご検討いただき、6、7、8世紀列島部分を改編補作願いたい。

あえて記せば、徐福集団渡来・呉大水軍渡来を考慮すれば、古代日本人は中国系・朝鮮系（計50%強）と先住民（30%）の雑種（ハイブリッド）にほかならない。1300年をこえる日本列島民族と琉球民族は中華文明の支流と言え、華人・華僑をふくめ、21世紀の漢字文明圏は史上最大の巨大文明国家群として人類への貢献が期待される。（了）

本試論関連論文

1979年『九州人』4～6月「聖徳太子は実在したか」

1985年『公評』（東京）4～6月「飛鳥の幻」（聖徳太子疑）

東海大学福岡短大紀要28号「正史『梁書』倭方面五国位置考」（査読）1994年

天津国際学術討論会『走向国際化的日本』古代部門・沓岐論文《「大」について》

1996年 天津人民出版社

{扶桑国フォーラム} 1999年 東京・大阪・名古屋・福岡 のべ130名 福岡・紀伊国屋協賛

報告書 沓岐+清水守民 国会図書館蔵 2000年 5年毎にミニフォーラム

沖縄大学人文学部紀要1号『『日本書紀』のリテラシー』2001年

沖縄大学地域研究所紀要10号「中国正史『夷洲』『流求』広域説～南西諸島、沖縄諸島、台湾島」

沖縄大学地域研究所紀要18号「日本古代史にける日中史料の大きな差異」

（2016年一載録『中国関係論説資料』8号2017年）

天津社会科学院東北亜研『東北亜学刊』2015年3期「対日本古代史的重新認識」日本書紀再審議

『季刊 唯物論研究』日本古代史・市民研究中間総括「中国3大史料無視の日本アカデミー」2017年春号

著書

『中国正史の古代日本記録』葦書房1984年再版92年

『新説 日中古代交流を探る』葦書房 1989年

『扶桑国は関西にあった』葦書房 1995年*

『徐福集団渡来と古代日本』三一書房 1996年

『徐福集団東渡与古代日本』天津人民出版社1997年（王金林監修・中国語版）

『藤原不比等』三一書房 1997年

『継体天皇を疑う』かもがわ出版 2011年*（*印図書館協会選定）

『ゼロからの古代史事典』ミネルヴァ書房 藤田・伊ヶ崎・いき共編著2012年

テレビ番組

『マブニの石』 毛利恒之作・峯岐演出 フジ系 沖縄テレビ 1963年 KBC九州朝日放送
送発

ラジオ番組

CRI中国国際放送「いき一郎の古代史教室」40分 3回 2013年 +サイト

沖縄大学地域研究所紀要『地域研究』投稿規程

1. 目的

沖縄大学地域研究所は、琉球弧およびアジア地域に関する国内外の研究水準の向上を目的として、沖縄大学地域研究所紀要『地域研究』を原則として年2回発行する。

刊行・編集については、本研究所紀要編集委員会（以下、編集委員会とする）がその任にあたるものとする。

2. 投稿資格

本誌への投稿は、原則として沖縄大学地域研究所所員（学内所員および特別研究員）、および編集委員会が投稿を依頼した者とする。

3. 原稿

原稿は、原則として日本語または英語で書かれたものとし、琉球弧およびアジアを対象とする未発表のもので、以下のいずれかに相当するものとする。

- (1) 論文
- (2) 研究ノート
- (3) 判例研究
- (4) 調査報告（現地調査などによって得られた資料、データ、聴取記録など）
- (5) 実践研究報告
- (6) その他（書評、資料紹介、翻訳など）

4. 原稿の提出

原稿は、執筆要項にしたがってMS-Wordで作成し、以下のメールアドレスにメールにて提出とする。

E-mail : chicken@okinawa-u.ac.jp

5. 原稿の締め切り

毎年、6月末日及び12月末日を原稿提出の締め切りとする。

6. 原稿の種分けおよび採否

- (1) 原稿の種分けの最終的な決定は編集委員会が行う。
- (2) 原稿の採否については編集委員会が決定する。

7. 査読

原稿の採否について、特に3に示された種別のうち、論文については、査読者により判定される。査読者は、学内外における当該論文の内容にふさわしい研究者とし、編集委員会より委嘱される。査読の方法ならびにその取り扱いについては別途定める。

8. 掲載誌及び抜刷の贈呈

掲載誌2部、抜刷30部を執筆者に贈呈する。これらを超える部数については、執筆者の自己負担とする。

9. 著作権

- (1) 掲載された論文等の著作権は原則として本研究所に帰属する。
- (2) 掲載された論文等は、インターネット上で公開される。
- (3) 本誌掲載の原稿を転載する場合は、本誌に掲載された原稿である旨を転載先の原稿に記載した上で、出版物を1部本研究所に寄贈して下さい。

10. 問い合わせ先

〒902-0075 沖縄県那覇市字国場405 沖縄大学地域研究所

(tel 098-832-5599 fax 098-832-3220 メール chicken@okinawa-u.ac.jp)

沖縄大学地域研究所紀要『地域研究』執筆要項

1. 使用する言語

原則的に日本語または英語とします。

2. 表題と著者名

和文原稿には英文表題と英文著者名をつけて下さい。英文原稿の場合は、和文表題と和文著者名をつけて下さい。

3. 要旨、要約、キーワード、原稿の種類と長さ

(1) 要旨

原稿の種類を問わず、執筆の意図を説明するものとして要旨（150字）を冒頭につけて下さい。地域研究という性格上、専門分野が多岐にわたるため、他分野の読者にも、原稿の狙いや扱っている問題の性格についての理解を促すためのものとして心がけて下さい。

(2) 要約

和文の論文には和文要約（600字程度）および原則として英文要約（600語以内）をつけて下さい。

英文の論文の場合には英文要約（200語程度）および和文要約（1,200～2,600字程度）をつけて下さい。

(3) キーワード

各要約の末尾には、それぞれの言語で3～5語のキーワードを明記して下さい。

(4) 原稿の種類と長さ（和文）

400字詰原稿用紙換算。図表、注、文献リストを含みます。要旨、要約は字数に含みません。

- ・「論文」：40～70枚（16,000～28,000字）+要旨（150字）+要約（600字程度）+キーワード（5つ程度）
- ・「研究ノート」「判例研究」：20～50枚（8,000～20,000字）+要旨（150字）+キーワード（5つ程度）
- ・「調査報告」「実践研究報告」：20～30枚（8,000～12,000字）+要旨（150字）+キーワード（5つ程度）
- ・「書評」「資料紹介」「翻訳」など：10～20枚（4,000～8,000字）+要旨（150字）

(5) 原稿の種類と長さ（英文）

- ・「論文」：7,000語以内+要旨（40語）+要約（200語程度）+和文要約（1,200～2,600字程度）+キーワード（5つ程度）
- ・「研究ノート」「判例研究」：5,000語以内+要旨（40語）+要約（150語程度）+キーワード（5つ程度）
- ・「調査報告」「実践研究報告」：3,000語以内+要旨（40語）+要約（100語程度）+キーワード（5つ程度）
- ・「書評」「資料紹介」「翻訳」など：2,000語以内+要旨（40語）

4. 書式

原稿の書式は以下の原則に従って下さい。

(1) ワードプロソフトはMS-Wordに限定します。

- ・用紙：A4（横書き）。各頁には、通し番号を明記して下さい。
- ・余白：上下左右すべて20mm
- ・行数×文字数：40×40（1,600字）
- ・フォント：和文はMS明朝（10.5ポイント）、欧文はCentury（10.5ポイント）

(2) 論文は、表題、執筆者名、要旨、和文要約、英文要約（原則）、キーワード、本文、注、引用文献、図表の順序で構成して下さい。

- (3) 研究ノート、判例研究、調査報告などは、表題、執筆者名、要旨、キーワード、本文、注、引用文献、図表の順序で構成して下さい。
- (4) 注および図表の位置、特殊な指示などは、ペーパー原稿の上に朱書して下さい。

5. 表記法

- (1) 英数字は、原則として半角文字を用いて下さい。． 。（ ）＝ などの記号類は、全角文字を用いて下さい。
- (2) 節、項には半角数字を用いて、それぞれ 1. (1) のように記して下さい。
- (3) 外国人名や外国地名はよく知られたもののほかは、初出の箇所にその原綴りを、「フライブルク (Freiburg)」のように記して下さい。
- (4) 原則として西暦を用いて下さい。年号を使用する場合には、「昭和63年 (1988年)」のように記して下さい。

6. 図表、写真

- (1) 図表、写真はそのまま版下として使えるように、執筆者の責任で別紙に作成し、オリジナルおよび仕上がり寸法大のコピーを提出して下さい。
メールで提出する場合は、jpgのデータを添付して下さい。(図表用の版下作成の必要が生じた場合には、執筆者に版下作成の実費を負担いただきます。)
- (2) 図表の頭に、「図1 世界の人口 (1992年12月末現在)」のように題名を記し、データ類を他の文献から引用する場合には、下部に「(出典) 厚生省人口問題研究所『人口統計資料集1992』」のように、引用した文献を挙示して下さい。
- (3) 図表、写真の挿入位置を原稿中に明記して下さい。

7. 注、文献引用

- (1) 注は、本文該当箇所の右肩に通し番号(1)、(2)のように記し、本文の最後にまとめて記載して下さい。
- (2) 本文注とする場合は「Carson (1962)」のように「著者名 (発表年)」を記して下さい。文献リストは、著者名 (五十音順もしくはアルファベット順)、発表年、論文名、書名、雑誌名、出版社名、巻号：所在ページの順で記載して下さい。和文文献は書名、雑誌名を『』で、論文名を「」でくくり、欧文文献は書名、雑誌名をイタリックで表記して下さい。

8. 校正

著者校正を1回行います。(万一校正段階の加筆、修正によって組換え等追加の費用が必要になった場合は、その費用を執筆者にご負担いただくことがあります。)

※原稿番号： _____

沖縄大学地域研究所紀要『地域研究』投稿票

※受付日： _____ 年 _____ 月 _____ 日

※は編集委員会記入

著者名（連名の場合は全著者について） ①日本語 ②英語	
表題 ①日本語 ②英語	
キーワード（5語程度） ①日本語 ②英語	
文字数（図表、注、文献リストを含みます。要旨、要約は字数に含みません。）	
原稿の種分け（著者希望） 1. 論文 2. 研究ノート 3. 判例研究 4. 調査報告 5. 実践研究報告 6. その他（ _____ ）	著者連絡先 住所：〒 氏名： Tel: _____ Fax: _____ E-mail: _____
著者紹介（執筆者の①所属、②所属機関の住所、③E-mailを執筆文章の1ページ目に掲載します。連名の場合は全著者について掲載します。） 著者名： ① _____ ② 〒 _____ ③ _____ 著者名： ① _____ ② 〒 _____ ③ _____	

（注）原稿は、執筆要項にしたがってMS-Wordで作成し、メールで提出する。

問い合わせ先：〒902-0075 那覇市字国場405 沖縄大学地域研究所

Tel: 098-832-5599 Fax: 098-832-3220 E-mail: chicken@okinawa-u.ac.jp

『地域研究』 No.22

編集委員長
発行日
発行

島村 聡 (沖縄大学・地域研究所所長)
2018年10月
沖縄大学地域研究所
〒902-0075 沖縄県那覇市字国場405
電話：(098) 832-5599
FAX：(098) 832-3220
E-mail：chiken@okinawa-u.ac.jp

印刷・製本

株式会社 国際印刷
〒901-0147 沖縄県那覇市宮城1-13-9
電話：(098) 857-3385
FAX：(098) 857-3892
E-mail：kokusai@herb.ocn.ne.jp

Regional Studies No. 22

