

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棄、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

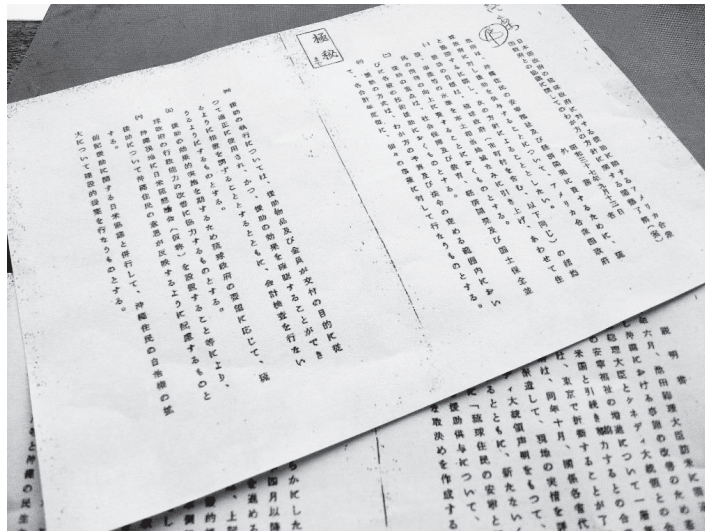


図1 1962年9月13日「日本国政府の琉球政府に対する援助に関するアメリカ合衆国政府との協議に関するわが方の方針に関する閣議了解」文書

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根強く横たわっていたが、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—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。

目新しい新沖振法のツールは「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も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。

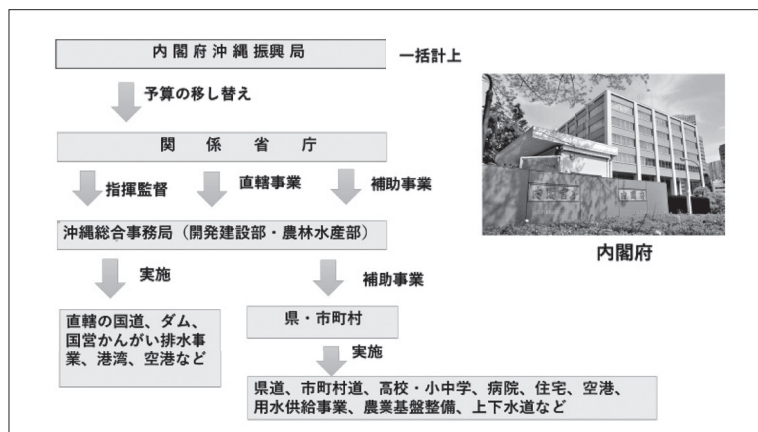


図2 沖縄振興開発事業費と国の予算の仕組み

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、「沖繩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