

2012年は、1972年の沖縄の日本への返還後40年の節目となり、沖縄振興体制が、主として沖縄側の働きかけによって変節を余儀なくされ、新たな統治の「仕組み」の元年となった。

戦後沖縄の統治構造は何度か大きな変化を経験している。1972年5月の施政権の日本返還までは、米軍による直接支配のもとに、限定的ではあるが自治の仕組みが作られ、沖縄の人々による人権と自治を求める闘争により、次第に自治権が強化されてきた。1945年8月29日に発足した沖縄諮詢会から、沖縄民政府、群島政府を経て、1952年には琉球政府が設立された。1952年から72年の琉球政府及び琉球立法院の仕組みは、比較的安定して20年継続した。米軍により任命された行政主席を首班とする琉球政府があり、すべての立法、行政についても、また司法についても、米軍政府が事前にそして事後に統制していた。

米軍政府にとって沖縄統治の最優先事項は、米軍基地の自由な使用と安定的な維持であった。琉球政府といっても、軍政にとってはそのために作った制度である。沖縄の人々が求めた人権と自治は、そして平和な島への願いは、この軍政の目的に従属するものでしかなかった。1963年当時、米軍政トップのキャラウェイ高等弁務官は、「沖縄の自治は神話である」とした。また別の軍人は、軍政と沖縄の自治との関係を猫とねずみの関係にたとえ、猫の手のひらにいるねずみであると言い放った。

そもそも在沖米軍基地の多くは、宜野湾市の普天間飛行場のように、農地や集落、人々の生活空間であった土地を沖縄戦以来の軍事占領を継続したままか、または同市伊佐浜のようにいったん返還した後、銃剣とブルドーザーで集落と農地を不法につぶし、いわば強奪するような形で作ったような基地である。露

骨な人権の侵害状況であり、それを認めることは自己の尊厳の否定につながる。だからこそ、その土地の返還、あるいは基地の撤去に強くこだわってきたのである。沖縄の施政権返還から40年たった今日、復帰運動を求める原動力となった人権、自治、平和な島への願いは、かなえられたのだろうか。

答えは、否である。施政権返還のそもそもの条件が、米軍の特権をそのまま保持することであり、基地の保全と自由使用であった。「日本復帰」とともに日本政府が押しつけたのは、地主の意思に関係なく米軍用地の強制使用を形式的に合法化する「沖縄における公用地等の暫定使用に関する法律（公用地暫定使用法）」（1971年12月31日公布・施行）であり、それこそが日本の沖縄統治の本質を表すものであった。

日本返還以前のあからさまな米軍の支配に対して、返還後の沖縄振興開発特別措置法を柱とする沖縄振興開発体制は、一見、その目的が、「沖縄振興開発」として掲げられたかのようにみえた。公用地暫定使用法がムチとすれば、いわばアメにあたる。遅れた経済や産業を発展させて、格差を是正し、「自立」を達成していくという文言が振興開発計画には掲げられていたからである。特定の地理的空間を所轄する総合的な領域担当省庁の設置、つまり、北海道開発庁及び北海道開発局をモデルとして、「格差是正」を名目とした新しい国土の遅れた社会資本の整備の機構である。そのための各専門省庁の予算計上を、沖縄開発庁を設置してそこに移し変えて一括計上する権限を与え、また総合的出先機関としての沖縄総合事務局をおいた。言うなれば、社会資本整備に関連する公共事業予算を最大化、最速化するために制度構築されたものである。

しかし、返還後の体制の看板、そもそもの表向きの「産業振興」や「経済開発」を通して格差を是正し自立経済を達成するという目的は、どれほど成功したと言えるのだろうか。結果を見れば一目瞭然であり、一定の社会資本の充実があったものの、格差是正や経済自立にふさわしい十分な産業や経済の発展があるとは言えない。

復帰の際に制定された復帰特別措置法、沖縄振興開発特別措置法などの法律は、第三次沖縄振興開発計画（1992年4月～2002年3月）に至るまでは沖縄の基本的な統治体制を構成していた。その内実は、米軍基地から派生する問題や基地の整理縮小については、沖縄の総合計画として位置づけられているにもかか

わらず、振興開発計画においていっさい取り上げないこと、この計画の策定及び推進主体である沖縄開発庁に基地から派生する問題を取り扱う部署や担当者一切置かないということであった。それは、基地問題については、公的にいっさい取り組まない、関与しない仕組みとすることができるが、結果として基地の存続に貢献するという仕組みである。

この仕組みは、沖縄の計画や予算の主目標を、基地問題の解決ではなく、公共事業の極大化を図り社会資本整備に特化していくことに「すり替え」ていくことに大きな力を発揮した。振興開発の中身は、産業振興や経済の自立発展よりも公共事業そのものの極大化となり、かえって財政依存的な体質が徹底していく40年であったといえよう。

さらに1990年代の大田昌秀県政後半以降、国のムチの部分、米軍基地の土地収用に反対する代理署名裁判が起り、「国際都市形成構想」という、沖縄初の沖縄側からの総合的な計画が発表され実現が要求されると、新しい機関と補助の仕組みが作られ、基地と振興開発の直接的な「見返り」「リンク」が設定され始めた。政府や政党は、第三次沖縄振興開発計画まで、「格差是正」や「償いの心」を錦の御旗にして、基地への見返りであるとは決して公で主張することのなかった。しかし、いわゆる島田懇談会事業、北部振興事業、米軍基地再編交付金等、これまで基地政策協力への補償（見返り）を、公に主張し始め、また、再編交付金においては、国の政策への協力の態度が補助金提供の根拠と明示されることによって、この見返りは公然のものとなった。

これによって、世界各国の米軍基地の維持政策に関して、ケント・E・カルダー（Kent E. Calder）が概念化した「補償型政治」の典型的な事例となる。1998年に登場する稲嶺恵一県政以降は、基地の維持存続あるいは強化再編と露骨にリンクした振興体制が次々と構築されていく。沖縄担当大臣の設置、沖縄開発庁から内閣府沖縄担当部局の変化など、1990年代後半に始まる変化は、まさしく基地の再編という軍事的目的のために沖縄統治の仕組み、振興の仕組みが形作られていることが、露骨に現れてきたものだと言える。沖縄振興開発特別措置法は、2002年に廃止され、それに代わって沖縄振興特別措置法が同年施行された。狭い意味では、この法律に基づく体制を示して「沖縄振興体制」ということができる。

なお、本論において詳細に説明するが、本書では沖縄振興開発特別措置法に基づき、「格差是正」を看板とし、基地への見返りを公にすることが不可能でありまた統治の仕組みとしても直接リンクする仕組みを設置することができなかった1972年から1998年の稲嶺知事の登場の前までを「沖縄振興開発体制」とし、基地への補償であることが政府や政党の幹部から公言されるようになり直接リンクする仕組みが整えられた稲嶺県政以降を「沖縄振興体制」として表現している。両体制は施政権返還後40年、本質的に米軍基地の安定存続と自由使用のため仕組みとして機能しており、また高率補助や一括計上等、同一の仕組みを備えているのと捉えているが、正確を記するために二つの体制を意味する場合「沖縄振興開発体制及び沖縄振興体制」と表現している。

2009年の政権交代により誕生した民主党は、これまでの沖縄統治の仕組みを全面的に否定する政権構想を描いていた。マニフェストの沖縄版として「沖縄ビジョン2008」を掲げ、普天間基地の県外移設はそこに明記してあった。しかしながら、鳩山由紀夫政権は、何もできずに結局、辺野古への普天間基地の移設という自民党時代の政策に後戻りしたのだ。

沖縄における返還前に等しい米軍の全土基地化及び自由使用の実態は、その詳細な検証を待つまでもなく明らかである。このことは沖縄の地に足を付ければ、数多の情況証拠によって沖縄のおかれた現状があきらかになる。いま、この瞬間にも沖縄の空には、安全を守るべき日本の航空法が適用除外された米軍用機が市街地の上を法定の安全基準を無視した低空で飛んでおり、騒音が人々の基本的権利や自治権を侵害しつづけている。さらに危険と言われる新型機オスプレーの普天間基地配備も、沖縄の民意を無視した形で着々と進められている。沖縄はいまもそこに暮らすの人々の人権や自治権を侵害しながら、なおも米軍に自由に使用されつづけ、維持されつづけている。

くりかえしになるが、日本政府の沖縄統治、政府の進める沖縄振興にとっての暗黙の前提であり、かつ最大の目的は、在沖米軍基地の自由使用と安定維持と言ってもよい。日本政府が作った沖縄振興体制や振興策は、その目的に抵触しない範囲で可能となるか、その目的に従属するか、あるいは支えるようにしか存在し得ない。

このような大前提のもと構成されてきた沖縄振興体制がもたらしたのが、沖

縄の「軍事的植民地化」である。アイロニカルに言えば、日本復帰は、「植民地ですらない、それ以下の米軍による軍事占領」から日米両国の軍事的な「植民地」に昇格したというだけの状況だと言うこともできる。

露骨な圧政から、人権や自治を大きな看板として島ぐるみでその追究を共有していた米軍支配の時代に比べ、公共事業を中心とする利益還元型政治を主な手段とする豊富な懐柔策に裏付けられた日本政治の仕組みは、還元される利益にまわりつく「植民地エリート」を増長させた。さらに地域社会を徹底的に分断し、対立を激化させ、沖縄の人々の政治的主体性を著しく後退させ、沖縄の自治の破壊、ガバナンスの腐敗をもたらしてきた。1990年代の大田県政以降、投票率は劇的に低下し、2000年に地方自治法が改正されてもなお、自治能力の向上はほとんど見られなかった。むしろ基地に関連する新たな補助金に翻弄され、自治とは補助金を取ってくることだという風潮が蔓延するようになってきた。

他方で1998年の稲嶺保守県政登場以降、新たな状況も生まれた。沖縄振興予算の4700億円の総額から、約半分の2200億円までの減額である。大幅に縮小していく予算の中で国は、基地再編の交渉相手を県から市へ、市から区・字へと絞り込み、補助事業の対象をより小さな単位へとピンポイント化することによって、「見返り」性を強め、基地の維持存続や再編強化を図ろうとした。カルダーのいう基地と振興が見返りとしてリンクする「補償型政治」の浸透である。構造改革、財政再建により縮小する財政の中で、国策推進のより効果的な方法ということもできる。

しかし、還元される利益の縮小は、それに関与していた保守支持の勢力からも沖縄振興体制についての懐疑をもたらすものとなり、さらに民主党政権への政権交代は、沖縄の保守側と中央政府や与党議員との政治的ルートが途切れることを意味した。つまり、これは保守政党を介した利益還元政治の脆弱化をさす。

2009年の政権交代後、沖縄においては仲井真弘多県政を支える地元経済団体と自民党が普天間基地の県内移設を反対に転換する。同時に経済団体中心で新しい沖縄の自治構想が提案される。2010年の知事選挙において、自民党沖縄県連は、普天間基地の県外移設を打ち出し、辺野古への移設を事実上拒否すると

同時に、保守県政が続く沖縄側から、この沖縄振興体制にとって代わる仕組みの導入が要求されるようになった。具体的には、再選された仲井真は、国の沖縄における直轄事業と補助事業からなる沖縄振興予算総額を3000億円、すべて自由に使える一括交付金として沖縄県に配分することを要求した。そのため国の出先機関である沖縄総合事務局の沖縄県への吸収までを提案したのである。さらにその仕組みを沖縄振興特別措置法の中に盛り込むよう振興体制の刷新を要求した。2012年4月には、同法は改正され部分的には仲井真の要求は実現したのである。

本書は、もともと多様な依頼先から、その時々々の沖縄に関するその誌の問題関心等から依頼されたテーマについて別々に書いてきた多数の原稿を再編したものである。編集の際に注意したのは、いわゆる「沖縄問題」の本質がどこにあるのかについて、沖縄統治の「仕組み」がどのような政治的行為主体等によって、どのような意図で、またはどのような理由づけや根拠によって構築され変遷してきたか、特に1990年代以降の政治的変容と制度改革に焦点をあて解明していくことによって、答えを得られるように試みた。しかし、書き下ろしと違い、一貫性の高い整理された書物となっているかはなほだ心許ない。また、非決定の権力や三次元的権力論、新制度論的なアプローチに影響されつつ、沖縄を取り巻く政治・行政の現状把握と解明が最優先されており、政治学や行政学における理論的貢献が十分でない。その点あらかじめ深くお詫び申し上げたい。

復帰40年の総括として、何がこれまでの沖縄振興体制という政治的な仕組みを作り上げたのか、それがどのような機能を果たし、なぜ、制度改革が行われたのか、そして沖縄の自治の発展にとっては、どこに制約や限界があったのかについて明らかにする試みである。特に焦点を、国政において「非争点化」されていた沖縄基地問題が、「争点化」され、それまでほぼ制度的変容がなかった沖縄の統治の仕組みや自治のあり方が変わっていく1990年代後半以降においている。そして2012年の改正沖縄振興特別措置法が、その限界を克服する改正となり得るのかという点について分析を行い、沖縄自治の再生、ガバナンス構築の展望が開ける仕組みとなっているのかについて論じていく。