

沖縄振興50年

樋谷 裕司

はじめに

先の大戦で苛烈を極めた戦場となり、一般住民の4人に1人に当たる9.4万人が死亡し、日米の軍民を合わせると約20万人の犠牲者を出した沖縄。戦後は、昭和47年に日本に復帰するまでの27年間、米国の施政権下にあり、さらに復帰後も、極東における安全保障上の理由から、在日米軍施設・区域（専用施設）の大半が沖縄に集中している。半世紀を経た今日に至るまで、そうした状況が根本的に解消された訳ではない。

政府が、国の責務として沖縄の振興に取り組んでいる主な理由・目的は、このような歴史的事情とともに、国全体で負うべき安全保障の負担を沖縄の経済社会に過重に担わせている状況を少しでも改善することにある。これに加え、本土から遠く離れた広大な海域に多数の離島が点在するといった地理的な特殊事情、国土保全の役割や条件不利性などが挙げられるが、同時に、発展が見込まれるアジアの中心に位置するという優位性や「拠点性」にも着目している。

筆者は、沖縄の日本復帰40年を迎えるときに沖縄に赴任し、約2年間この島で暮らした。復帰後半世紀という節目を迎えた今日、先人の労苦を振り返り今後を考えるには良い機会であるといえよう。沖縄に思いを致すとき、いわゆる「沖縄問題」とは、沖縄の問題ではなく、日本の問題そのものであるとしみじみ感ずることから、本稿では、そうした視点から筆を進めてみたい。

復帰時の経済開発の方向―琉球政府の長計と新全総の改訂

復帰前、沖縄の経済運営は、琉球政府ではなく、実質的に米国民政府（国防長官所管）が行っていた。よく「基地経済」ということがいわれるが、これは、生活物資の大半を米国などからの輸入に頼り、そのために生じる貿易収支の大幅な赤字を基地の建設や施設運営等に関連する産業の収入で埋め合わせるというものである。かつての米国の信託統治領・ミクロネシア諸島の経済モデルとそっくりだ。

したがって、沖縄の人々が真に望んだのは、民生の安定・向上を第一義とし、基地に依存しない「自立経済」である。このためにはインフラの整備などを通じて産業基盤を確立し、経済開発を進めることが不可欠であった。

こうした中、佐藤栄作政権の対米外交が功を奏し、昭和44年11月、沖縄の日本復帰が決まったことを受けて、琉球政府は、45年9月、屋良朝苗行政主席の下で独自に「長期経済開発計画」（長計）¹を策定した。

長計の特徴としては、まず、沖縄ブロックを日本経済の「南の玄関」として位置付け、アジア・米国等と本土の主要都市（東京、大阪、福岡等）を結ぶ「新ネットワーク」の整備が挙げられる。また、那覇市を基軸とした中核都市圏の建設とともに、産業・観光の開発、特に製造業では、雇用力・賃金水準が高い内陸型工業の誘致、鉱工業や建設業など第2次産業の飛躍的

拡大（県民所得の3割超）を柱とする経済発展を図り、将来的には貿易収支の均衡をも視野に入れた経済フレームを構想した。そして、計画期間内に全基地を撤去することを前提とした。

屋良政権は、前年の11月に行われた初の行政主席公選で、「革新」勢力の支持を受けて誕生したばかりであったが、この経済開発政策をみると、「日本経済の一環」として、市場経済を重視した経済社会システムに大胆に舵を切り、悲願であった自立的な経済発展を目指すものであった。当時の沖縄には、いわゆる「復帰不安」や本土資本への警戒など様々な思いがあったといわれるが、沖縄の人々が、この長計を支持した根底には、かつてアジアの中心に位置して、「海洋都市」として独自に発展してきた沖縄の歴史に由来する「自主の民」といわれた「沖縄ネーション」²の強い自立願望をみることができる。

沖縄の日本復帰を受けて、日本政府は、47年10月、この長計をベースとする沖縄ブロック開発の「基本構想」を策定し、国土開発政策の指針である新全国総合開発計画（新全総）の中に正式に位置付ける改訂を行った。

新全総は、下河辺淳（復帰時の経済企画庁総合開発局長）の指導の下、それまでの拠点開発方式を改め、全国土の有効活用を目指した大規模プロジェクト方式を採用していた。ちなみに、下河辺は、屋良主席と師弟関係に近い関係にあった山中貞則（後の総理府総務長官）の紹介で、復帰前の44年12月頃、屋良に会い、沖縄の長計の策定に関わっていたことが分かっている。

同構想の詳細は省くが、沖縄の優れた地域特性を十分に生かすことによって、自立的発展の基礎条件を整備し、「基地経済からの脱却と平和経済への移行」を謳うとともに、未だ構想段階といえる「新ネットワーク」の形成プロジェクトを掲げ、全国を一日行動圏とする一方、沖

縄ブロックでは、本島全域に那覇を中心とする半日行動圏とする目標を設定した。なお、沖縄の米軍基地については、特に那覇圏の形成の見地からも、「できるだけ早期に整理縮小」されるべきとした³。

ちなみに、現在的那覇新都心（おもろまち）は、日比谷公園12個分に相当する敷地面積を有し、米軍の基地用地として接収されていた。これが復帰後、50年～62年までに逐次返還され、開発が行われた結果、平成27年に沖縄県が公表した推計によると、返還後の商業活動により年間1,634億円の経済効果（返還前の借地収入年間52億円）と1万5,560人の雇用（返還前168人）を生み出したといわれている。

「平和の島」に向けた決意と取組

復帰の年の1月、佐藤総理は、衆議院本会議において「沖縄が平和の島としての特性を維持しつつ発展するよう、社会資本の充実、水資源の開発、社会福祉の充実等に万全を期する決意」を表明した⁴。さらに、復帰の日の5月15日に発出された政府声明⁵（閣議決定）には、「沖縄を平和の島とし、わが国とアジア大陸東南アジア、さらにひろく太平洋圏諸国との経済的、文化的交流の新たな舞台とする」との文言が盛り込まれている⁶。（いずれも傍点筆者）

新全総の「基本構想」は、この方針を反映したものであり、その後の沖縄振興法制にも受け継がれていくこととなる。

ここで沖縄の特性とは何か。

諸外国とのコミュニケーション手段を主に海上交通に依存していたかつての大航海時代、琉球国王の尚泰久は、首里城に掲げた釣鐘の銘文に「万国津梁」（万国との架け橋）という文字を刻ませた。これには、「アジアの中の琉球」という先覚的な世界観とともに、中継貿易を通じて

多角的に経済外交を展開する「海洋都市・琉球」の自立宣言のメッセージが込められている。

こうした地方割拠性と経済開放性は、沖縄の「地域アイデンティティ」ということができる。今日、沖縄県が策定する沖縄振興計画は、内閣総理大臣の「沖縄振興基本方針」(平成24年5月)に基づくが、同方針の中にも「21世紀の『万国津梁』の形成」という文言が盛り込まれているのだ。

以下では、復帰のときに日本政府が示した主な課題への取組に焦点を当て、半世紀を経た成果に触れながら、今後を展望してみたい。

沖縄の人口と水資源の開発

新全総の「基本構想」では、沖縄の人口について、積極的开发を進めることにより、110万人程度に達することを見込み、その進展に伴い、用水の需要は著しく拡大することが予想されるので、水の循環的総合利用体系の確立など多角的な水資源開発の必要性について言及している。

人口統計については、発足間もない屋良行政府が、復帰に備え本土と比較可能な指標を作成し、復帰後の行政を効果的に進めることができるよう、総理府総務長官(当時)に対し、昭和45年国勢調査を本土・沖縄で一体的に実施することを求めた⁷⁾。

統計は、すべての政策立案の基礎となるものである。これを契機として、筆者の大先輩に当たる総理府統計局職員と琉球政府の統計関係者の交流・往来が本格化した。この45年国調の日琉一体実施の記録は、屋良主席の「依頼」文書(44年1月7日付け)とともに、国立公文書館において大切に保存・公開されている。

調査の結果は、45年10月現在の沖縄の人口・世帯数は94万5千人(全国1億372万0千人)・22万3千世帯(同2,684万1千世帯)であった。

最近公表された令和2年国調の結果からこの半世紀の人口増減をみると、沖縄は146万7千人(55.2%増)と一貫して人口増を示し、平成27年国調から人口減を示した全国の数値1億2,614万6千人(21.62%増)を増加率で大きく上回る。

島嶼県沖縄の人口と経済にとって、水資源の開発は特に重要である。それまで、生活用水といえば河川からの取水や各家庭に貯めた雨水を頼るほかはなく、降雨量が少ない時は、毎年のように断水があった。「アマダイミジヤ ソーユージュケー」(雨垂れ水は醤油使い。日照りはいつ来るか予想できないものだから、水は醤油のように大切に使いなさい。)の諺に代表されるように、沖縄には水にまつわる諺や伝説が多い。琉球王朝時代の国王の年始清め儀式にも、首里から約100km離れた最北端の辺戸岬から献上された若水を用いた。

戦後は、都市における水需要が増大する中で、安定的に供給できる水源が少なく、水不足が慢性化していた。このため、復帰以降は、米軍が設置・使用していた施設を引き継ぐ形で、本島北部を中心に多目的ダムの建設を進めたが、制限給水はたびたび発生した。特に昭和56年から翌年にかけて行われた制限給水は、連続326日にも及んだ。

水需要に関しては、ハワイ型の観光地を目指してきた沖縄にとって、交流人口(観光客)も重要な要素である。観光庁の宿泊旅行統計調査によれば、平成30年の年間宿泊者数は延べ2,679万人、定住人口(県民)の約19倍に当たるこの数値は、全国一高い水準となっている。

復帰後40余年の間に国と県が整備したダムは合計15基に上る。これに河川・地下水等を含めた水資源の連携運用やナノテクを駆使した海水淡水化などの給水努力により、平成6年3月1日以降、沖縄本島において制限給水は行われて

いない。

このほか、沖縄の農業を支える水源として、沖縄特有の地形に適したかんがい排水技術を取り入れた「地下ダム」の建設などがある。水資源開発は、定住条件の改善や経済発展だけでなく、「交流の拠点性」を支える重要な役割を果たしている。

「新ネットワーク」形成と社会資本整備

外洋離島からなる島嶼圏にとって、空港港湾や情報通信回線などは、定住と交流・交易を支え、格差是正に不可欠な社会的インフラであり、本土における道路や鉄道と同じくらい重要な意味を持つ。

まず、人流と物流の状況からみてみよう。

沖縄への入域観光客数は、復帰時約44万人であったが、コロナ禍前の令和元年に1千万人を超え、観光収入は7,484億円（復帰時324億円）に達した。このうち、外国人観光客は293万人を数え、沖縄を訪れる観光客の4人に1人以上が外国人となっていた。これには、新石垣空港の開港（平成25年）なども寄与している。

沖縄に寄港する国際クルーズ船は、令和元年に581回を数え、日本全体（2,867回）の約5分の1を占める。こうした状況を受けて、本島北部の美ら海水族館に近い本部港と宮古島の平良港、那覇港・新港ふ頭地区が、「官民連携による国際クルーズ拠点」を形成する港湾として選定され、受け入れ環境の整備が進められている。特に、宮古島では、平成27年、離島間を結ぶ橋としては日本最長となる伊良部大橋が開通し、これと接続する下地島空港を活用したクルーズ船の起点港化、フライ&クルーズの拠点となることが期待されている。「東洋のカリブ」構想に向けた取組は進んでいる。

物流を取り巻く環境についてみると、例えば、

24時間離発着可能な那覇空港は、台北、シンガポール、バンコク、香港などアジアの主要都市と本土を1日3往復可能な4時間圏内におさめる交易の中継拠点として優位な位置にあり、中距離の航空物流を利用した新しいビジネスモデルを創出している。平成21年には、国際貨物ハブ事業が開業しており、成長するアジアの各地に日本発の「産直」「お取り寄せ」などの価値観が広まったことから、25年には、eコマースとのコラボで全国各地の高級食材や青果をアジアの消費地に向けて最短翌日配送する国際宅配サービスが始まっている。

また、こうした「拠点性」に由来して、沖縄型の新産業が次々と創出され、良質な雇用が生み出されている。那覇空港周辺ではLCCなどの機体整備を専門に行う工場、中城湾の新港地区では金型や計測機器、ハイテク製品のコア・パーツの製造・最終加工といった企業立地が進みつつある。地場の農漁業産品やアジア各地の食材の生産・加工・流通を扱う「セントラル・キッチン」へと発展していくことも夢ではない。

他方、急成長ゆえに生じた新たな格差もみられる。

陸上交通を道路に依存している沖縄では、復帰後、昭和50年の海洋博覧会を契機として、道路ネットワークの整備・拡充が急ピッチで進められてきた。しかしながら、自動車の保有台数は、復帰時約15万5千台であったものが、平成23年には100万台を超え、道路整備を上回る高い伸びを示した結果、自動車台数あたりの道路延長は、全国平均の約47%（30年度末現在）と相対的に低い水準にある。特に蒸暑地の沖縄では、自家用車に依存する割合が極めて高く、バスやモノレールなどの公共交通機関の分担率は、わずか3.2%（全国平均で29.9%）である。このため、那覇市内ではピーク時の平均旅行速度が

写真 KRT線と「未来の海上都市」アクアポリス



資料：国立公文書館所蔵「海洋博KRT」システム実施報告書

10.8km/h程度と交通渋滞が全国ワースト水準となった。

特に、沖縄の地域特性である、交流人口の増加や基地跡地の有効活用、貴重な自然環境との調和が求められるといった諸事情を考慮すれば、発展段階に応じてフレキシブルに再編可能なタイプの新しい公共交通ネットワークを確立することが急がれる。今行われている「沖縄次世代都市交通システム」(Okinawa-ART)の取組は、定時・速達性と輸送力の増大、安全・快適、かつ効率の良い運行を確保した新しい公共交通モデルを定着させようとするものである。

また、基地跡地や中心市街地においては、公共交通への乗り換えを促すパーク＆ライドなど中心市街地の活性化と一体となった取組も始まっている。近い将来、沖縄はフランスのストラスブールのような「住んでよし・訪れてよし」の文化的な街並に生まれ変わることであろう。

振り返れば、昭和50年、日本初・期間限定の先導的取組として、「新交通システム」が採用されたのは、海洋博会場であった。半世紀を経た今日、日本版GPSやAIを活用した自動運転

技術を実装した路線バスの公道実証実験が、これに適した閉鎖的空間を持つ沖縄の離島や都市部を舞台に行われている。

アジアから見ると、「日本にいちばん近い島」は沖縄である。そして、海と空の交通ネットワークを網羅し、サイバー空間も拡大している今日、アジアとの距離は、様々な意味でかつて例をみない程に縮まっている。沖縄には、豊かな自然と伝統文化と相まって、日本の魅力を発信していく潜在的な強みがあるといえる。

住民福祉、人への投資

復帰前、教育者出身の屋良主席が日本復帰を急いだのは、世代を超えて異民族支配の悪循環が続くことへの強烈な危機感とともに、教育の復興を通じて共同体の伝統や誇りを育み、これによって民主政治の究極の目的である「自由で自立的な個人」を確立することにあつたといわれている⁸。その回想録の中でも、「復帰の心」について、「革新とは県民福祉を第一義として、それをいかなるものも手段、方便にもさせてはならない」とし、「利潤追求のため人が手段、犠牲になるのは許されない。」と語っている⁹。

復帰の大枠が固まった頃の沖縄経済をみると、朝鮮戦争以来の基地建設工事やスクラップ輸出、ベトナム特需などにより、名目GNPで年平均16.9%の高度成長を示していたが、これは総所得の約35%（昭和43年度）を占める米軍関係需要にけん引されたものであった。また、完全失業率は、0.7%程度で、本土や諸外国と比べても極めて低い水準であった。他方、1人当たり所得は、本土のわずか6割程度に過ぎず、異常なほどの高度成長と低所得が共存する不安定な状態にあった。

今日の沖縄は、先人の努力により、全体として豊かさを実感できる民間主導の経済社会シス

テムへの転換が進んでいる状況といえよう。しかしながら、1人当たり県民所得は依然として全国平均の7割程度にとどまり、貧困に関する指標を見ると、子供の相対的貧困率が沖縄25.0%（平成30年度）と、全国13.5%（同）の1.9倍にもなっている。また、完全失業率は全国よりも高い水準にあり、特に若年者の完全失業率は全国平均の1.7倍に達するなどの格差が残っている。

こうした中、世代を超えた貧困の連鎖を断ち切り、沖縄の将来を担う人材を育成することは、今日の沖縄振興にとって重要な課題である。このため、28年度以降、「沖縄子供の貧困緊急対策事業」として、支援が必要な子供に関する学校等関係機関との情報共有や、子供の就学援助や子供の居場所づくりへの支援につなげるための調整を実施するとともに、地域の実情に応じて、食事の提供、生活指導、学習支援等を行いながら、日中や夜間に子供が安心して過ごすことができる居場所を提供するなどの取組を行っている。

この他、ICTを活用した離島における高校教育の実証実験、観光や情報通信分野の専門学校に進学した場合に経済的支援を行う給付型奨学金を実施するなど沖縄独自の取組を行っている。

子供の貧困の問題は、低所得の問題の他に、離婚率や失業率、正規・非正規労働の賃金格差など雇用慣行にも関わる様々な要因が密接に関係していると考えられ、もとより日本社会全体を悩ませる問題である。沖縄が独自に取り組むこの「人への投資」の有効性が注目されているといっている。

ちなみに、復帰後、全国と沖縄の正規・非正規雇用の状況を総務省の就業構造基本調査結果に基づいて時系列比較してみよう（図1、図2参照）。もともと沖縄では、非正規雇用の割合

図1 【全国】 正規・非正規の雇用者数と非正規割合の推移

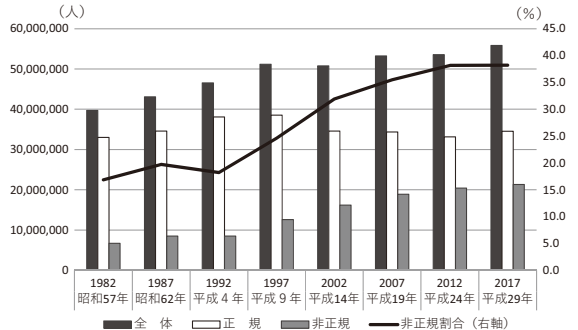
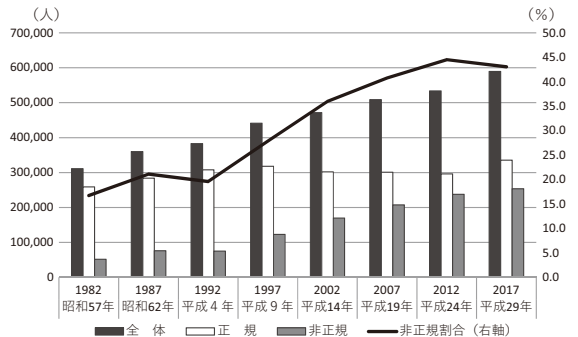


図2 【沖縄】 正規・非正規の雇用者数と非正規割合の推移



資料：総務省統計局「就業構造基本調査」結果から筆者が作成。

が相対的に高い水準にあることが知られているが、「失われた20年」とも言われる1990年代以降の非正規雇用の割合の急伸は、沖縄が「本土化」するかのような動きをみせている。

いずれにせよ、教育や雇用機会の格差にかかわる子供の貧困問題については、今後様々な角度からその実相を把握・分析し、対策を講じていくことが求められる。

むすび

沖縄が復帰した昭和47年（1972年）は、アジアにおいて日中国交正常化が決着をみた。そして、戦後の国際社会が多極化に向かい、相互依存関係を強めることにより、新たなグローバリ

ゼーションが始まりを迎えた年でもあった。その後、企業の活動や情報が国境を超えて世界中に拡散する中で、おむね半世紀を迎えて発生した今回のコロナ禍は、却って国際社会が独立した主権国家から成り立っていることの意義を改めて想起させたともいえる。

復帰後、日本政府は、本土・沖縄の格差是正を本格化させるため、沖縄振興開発特別措置法（昭和46年法律第131号）を制定し、振興開発に係る事業については、補助率の嵩上げ等を行うとともに、旧沖縄開発庁（現内閣府）に予算を一括計上するなどして、国や地元自治体が主体となって各般の事業を展開してきた。沖縄振興法制に基づく振興（開発）計画は5次にわたり、この半世紀における予算の累計額は、12兆5,856億円に上る。いうなれば、沖縄については積極的な財政出動を継続的に行ってきた訳であるが、地域の経済的な豊かさを示す県内総生産（名目）をみると、平成29年度で4兆4,141億円（全国34位）に達しており、復帰時4,459億円（全国46位）からの伸び率は、9.3倍となり、全国の伸び率（5.8倍）を大きく上回っている。

その主な要因は、産業のすそ野が広いといわれる観光関連産業の高度化や労働集約型のIT関連産業の勃興、基地跡地開発などといった沖縄型産業の構造変化、高付加価値化によるところが大きいように思われる。ちなみに、復帰時の長計が目指した20世紀型の「ものづくり」中心の工業化は、沖縄の場合、必ずしも進展せず、製造業という分類でみると、県内総生産に占める割合は4.3%（全国21.9%）にとどまる。

よく島嶼経済の弱みは、マーケットが小さいことであるといわれるが、古来、沖縄はこれを「海洋都市」のハブ機能を発揮することにより、マーケットを広げ、強みに変えてきた。産業のイノベーションを起こす要諦は、交流や交易を

通じて得た多様性や優れた知識・才能であるが、最も重要なのは、これを受け入れる寛容さ、あるいはそれらを惹きつける文化的な土壌であるといわれる。歴史的にそうした土壌・ソフトパワーを培ってきた沖縄においては、今後とも、交流・交易のモビリティを高める上で必要な社会的インフラの整備を官民が協調して計画的に行う必要がある。また、OIST（沖縄科学技術大学院大学）を始めとする「知の拠点」の形成や人材の育成などを通じて、産業のエコシステムを起動させ、発展するアジアの活力を取り込んでいくことが肝要であろう。

復帰して50年、「平和産業」ともいわれる観光関連産業が今日の沖縄経済をけん引するエンジンとなっていることは、復帰時の政府声明で謳われた「平和の島」にふさわしく喜ばしい事である。しかしながら、経済のデジタル化、人口の少子高齢化、安全保障環境の変化などが、今日の我々の経済社会システムに複合的な影響を及ぼしている中で、ポスト・コロナの経済をどのように持続可能なものに再構築していくのか。これは、今後の沖縄が取り組むべきメインテーマであり、また、同時にアジアの中の日本が当面する課題でもある。

日本経済の一環にして「課題先進地域」ともいえる沖縄の取組が、明日の日本の経済再生のカギともなり得ることから、その動向に注目していきたい。

<注>

- 1 琉球政府企画局企画部（FY1971～1980）「長期経済開発計画案の概要」沖縄県公文書館所蔵R00164660B
- 2 沖縄の地方割拠性と経済的開放性、さらにこうした事情に由来して、自らを内地人と区別して日常的に「ウチナーンチュ」と呼称することに象徴されるような住民の郷土愛に基づく共同体意識は、極めて個性的で独自性がある。筆者は、この沖縄特有の共同体意識の属性をベネディクト・アンダーソンの概念を借りて「沖縄ネーション」と表現している。「自主の民」は、「沖縄学の父」といわ

写真 沖縄海洋博全景



資料：国立公文書館所蔵「海洋博KRT」システム実施報告書

- れる伊波普猷（沖縄出身の民俗学者）の言葉。
- 3 樋谷裕司（2019）「下河辺メモにみる沖縄の課題と自立経済の発展計画 3.新全総・沖縄ブロック開発構想」（沖縄国際大学・沖縄経済環境研究所紀要『経済環境研究第8号』所収）参照。
 - 4 衆議院・本会議 昭和47年1月31日 中曽根康弘君の質疑に対する佐藤総理の答弁
 - 5 内閣官房（1969）「政府声明」国立公文書館所蔵 平11総01744100
デジタルアーカイブ参照。<https://www.digital.archives.go.jp/item/1343354.html>
 - 6 「平和の島」というキーワードは、昭和46年11月、沖縄国会における論議の際に本土政府・国会あてに発出された琉球政府の公文書「復帰措置に関する建議書」（琉球政府渉外課作成、沖縄県公文書館所蔵 R00001217B）の冒頭「はじめに」に二箇所用いられている。「はじめに」は、屋良主席自らが執筆したといわれており、その1つが、沖縄の歴史的伝統としての「平和の島」であり、今

- 1つが米国施政権下の現状における理想の復帰の姿としての「基地のない平和の島」である。これに対し、本土政府の政府声明に盛り込まれた「平和の島」のキーワードは、屋良建議書に対する佐藤政権なりの政策対話としての性格を持つと同時に、復帰後の日本・沖縄が目指す将来像を国民・県民に示す意義があったと考えられる。
- 7 総理府統計局調査部国勢統計課（1969）「昭和45年国勢調査について（依頼）」国立公文書館所蔵平16総務00476100
- 8 屋良朝苗（作成年不詳）「研究資料・教育権返還問題について」（読谷村立図書館所蔵文書）5669
- 9 屋良朝苗（1985）「激動八年屋良朝苗回想録」（沖縄タイムス社）pp.80-81

（つちや ゆうじ

国立公文書館首席研究官、元内閣府沖縄振興局長、元総務省統計局・調査企画課長）

《令和4年「沖縄復帰50周年記念特別展」のご案内》



令和4年は、沖縄の日本復帰50年に当たります。

独立行政法人国立公文書館では、戦後の沖縄の歩みと日本政府の沖縄政策を公文書でたどる「沖縄復帰50周年記念特別展」を開催します。

この展示が、沖縄の今を顧みる良い機会となれば幸いです。（入場無料）

- ・開催期間：令和4年4月23日（土）～6月19日（日） 開催期間中無休
- ・開催場所：国立公文書館 東京都千代田区北の丸公園3番2号 Tel 03-3214-0621

