

琉球大学学術リポジトリ

続沖縄開発庁論（二）

メタデータ	言語: 出版者: 琉球大学法文学部 公開日: 2007-10-28 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 仲地, 博, Nakachi, Hiroshi メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/2154

統沖繩開発庁論(二)

仲地 博

はじめに

一 復帰直前の沖繩開発庁論

(1) 開発庁批判論

(2) 批判論の検討

二 復帰後の沖繩開発庁論

(1) 開発庁障害論

(2) 行政改革と開発庁(以上四八号)

(3) 国の論理

三 沖繩開発庁の組織と権限

(1) 組織

(2) 事務と権限

(3) 振興開発計画の策定(以上本号)

(4) 計画の推進・調整と予算の一括計上

四 沖繩開発庁の財政過程

五 沖繩総合事務局

おわりに

(3) 国の論理

本項では、開発庁設置の時点、設置二〇年後の時点、臨調を契機とする行革論議の時点で国（政府）が沖縄開発庁の存在をどのように弁証したかを見ていくことにする。なお、念のため断っておくが、ここで国の論理として取り上げる諸見解は、政府の公式見解に限るというわけではない。国会答弁等の公式見解と見なされるものも含むが、むしろ、審議会答申、担当職員等の執筆した論文、新聞報道等その時々⁵⁾の政治社会的背景の下で、政府関係者が開発庁の存在をどのように意義付けていたか、動態を示すものが主とした検討の素材となる。

(イ) 開発庁設置の時点

沖縄開発庁の存在意義についての政府の説明は後で述べるように、復帰以後は整理され、いく分定式化されるが、復帰以前には次のような注目される説明をしていた。

一つに、当時の沖縄北方対策庁総務部長が、沖縄開発庁の存在意義を要旨次のように述べている。⁵⁾ 沖縄県は本土の行政になれていないことに思いを致す必要がある。沖縄県の相談相手になり、親身になって世話をする存在が必要である。沖縄県を四六県の中に埋没させないように、世話をすることができると確立する必要がある、就中、予算折衝等にあたり、閣僚を長とすることにより、十分な発言力を發揮し、頼むに足る活躍ができるようにすること、これが開発庁設立の意義である、と。政府が述べる開発庁の意義は、この後次第に整理されていくが、このいわば世話役論は、恐らく当時の「日本」「琉球」両政府のきわめて率直な見解であったとみてよいであろう。戦後二〇数年間の間に確立した新憲法下の国—自治体の政府間関係の中に憲法下の地方自治の経験なしに編入される沖縄県（および県内市町村）にとって、それは必要な配慮であったと言える。

もう一つは、沖縄開発庁ではなくその前身である沖縄・北方対策庁設置にかかわってであるが、当時の総理府

特別地域連絡局総務課長が、次のように述べているのに注目したい。「戦後長期にわたり米国の施政下で培われた沖繩の経済、社会の実体は、一朝一夕で本土と結合されにくい異質性を多分にもっている。こういった異質性を払拭し、名実ともに日本の一県にするためには、相当の期間、沖繩の経済、社会の全般にわたって、総合的な、かつキメの細かい政策上の特別な配慮が必要」(傍点筆者)³²である、と。これは、直接的には沖繩を対象とする行政機構の必要性として述べられたものではないが、当時の政府関係者の基本的認識として行政組織の存在意義にもかかわるものといえよう。これは、いわば一体化促進論であるが、行政の制度のみならず、「一朝一夕で本土と結合されにくい異質性」を「社会の実体」としても持っているという認識は、これはこれで正鵠を得ているにちがいない。同質性を重視するわが国の風土において、そしてそれを背景とした画一的傾向の強い地方自治制の中で、速やかな一体化の促進は、明確に意識されていなくても国の政策の基盤をなすものであろう。一体化のためには「総合的なかつキメの細かい政策」が必要であり、さらにそのためにはそれに専念する行政機構が求められ、そこでそれは先の世話役論と結合することになるのである。以上のような世話役論と一体化促進論は、当然ながら復帰二〇年後の今日は完全に影をひそめている。

さて、開発庁設置の際を見よう。沖繩開発庁設置法(以下「設置法」と略する場合がある)は、沖繩関連七法案の一つとして立法されることになる。七一年秋、国会で山中総務長官は、開発庁設置の趣旨を次のように説明している。開発庁は、「沖繩の振興開発に関する国の諸施策を積極的に推進し、豊かな沖繩県づくりに政府が直接の力添えをするための体制を整備すること」にあり、このため、総合的な計画の作成並びにその実施に関する事務の総合調整及び推進に当たることを主たる任務³³とする、と。これを敷衍する形で、政府の担当者が、沖繩開発庁設置の趣旨を執筆した解説はいくつかあるが、この種の解説の通例で内容、文言とも大同小異である。内容

を要約すると、開発庁設置は、第一に、第二次大戦の被害と長期間わが国の施政権の外にあったことよって本土に立ち遅れた基礎条件の改善、県民福祉の向上、第二に、県民の多年にわたる苦難に答える、第三に、国の責任体制の明確化、第四に、振興開発の一元的推進である。この一元的推進には国の施策の一体的推進ということに加え、「沖繩に対する国の行政およびその窓口をできる限り一元化する」ということも含まれる。

若干の検討をすれば、一と二は、国の沖繩施策の基本的立場と開発庁の事務の内容の表現であり、これ自体は開発庁という行政組織設置の直接的理由とは言えない。すなわち、一と二をより積極的に行うという姿勢の表明として開発庁の設置は理解できるものの、開発庁なしでも行いうるものであり、また、行わなければならないものであった。とすると、開発庁という特別の行政組織の設置趣旨は、三と四ということになる。一と二を現実には保障するため、三と四の性格・権限を持った組織として開発庁が設置されたのである。この三と四が、復帰前は国による沖繩の直轄支配と理解され激しい反発を招き、また逆に近年は「責任官庁」(沖繩タイムス一九八二年八月一日)として沖繩側の認知を得たことはすでに本論文(一)(本紀要四八号所載)の「復帰直前の沖繩開発庁論、二復帰後の沖繩開発庁論」で検討した通りである。

ともあれ、開発庁設置の際に述べられたこれらの趣旨は、国の一貫した公式的立場であったといつてよい。また、沖繩の地域開発を他の地域の開発と区別する政治的礎石でもあった。²⁸そして、本稿のすべての議論—開発庁に対し肯定的であれ否定的であれ—の出発点にあるのもこの四点であったと言えるのである。

(ロ) 復帰二〇年の時点

ところで、沖繩開発庁設置の時点では以上の通りであるが、復帰後二〇年が経過した時点ではどうか、ハード面の格差はほぼ解消され、部分的には逆格差さえあるという指摘が公然あるいは非公然になされる段階での開発

庁の存在意義はどのように弁証されるであろうか。その検討はすでに八九年には始まっていることが、次の報道から明らかである。すなわち、開発庁事務次官は、記者会見において「振興開発計画の必要理由やそれに伴う開発庁の必要理由など、根本的側面から必要性を打ち出していかねば納得しない向きもでてくるのではないかと述べ、新しい方向性を模索していることを示唆している(沖縄タイムス八九年七月一八日)。それが明らかかな形をとるのが、次に紹介する国会での質疑である。一九九〇年衆議院の沖縄・北方特別委員会で野党議員が次のような趣旨の質問をしている。開発庁は、未来水劫に残っていくものか、沖縄がどの程度のレベルに達したら開発庁の任務は終了していくのか、全国の水準に達したという指標はどの程度か、と。これに対し、政府委員は、「大変難しいお話」と断った上で、「唯一の戦場となり、あるいは二七年間(米国の：筆者注)施政権のもとに置かれて大変困難な世を過ごして来られたことは事実でございます。：沖縄の置かれているそういった特殊事情を踏まえて、これをキヤッチアップしていききたい」と答弁している。ここまでは従来の公式見解の踏襲である。注目すべきことは、付け加えて、「さらには、沖縄の持つ有利な点、亜熱帯的気候とか南の玄関口とかそういうところにかんがみて当庁の役割というのが出てきたかと思っております(傍点筆者)」と述べている。前記四つの開発庁設置趣旨の一と二では、十分な根拠となりえないという今日的認識を見て取ることができよう。沖縄振興開発特措法の一部改正に際して、開発庁幹部が、「沖縄の特色を生かし、国内の一員としてグローバルな観点から日本の発展につながる役割を果たさねばならないだろう」と述べているが(沖縄タイムス一九九二年四月三日)、開発庁は、沖縄の地域課題の解決のためではなく、国家レベルの存在理由へとその存立根拠をシフトしようとしている。これも官僚機構の持つ自己保全本能と言えよう。この後、日本国(民)に貢献する沖縄の形成は、「広く我が国の経済社会及び文化の発展に寄与する特色ある地域の整備」として第三次沖縄振興開発

計画の目標に謳われることになるのである。

(ハ) 行政改革の時点

本論文(一)(本紀要四八号所載)で見たように、臨調で路線が敷かれた行政改革論議の標的の一つが沖縄開発庁であった。前述した部分では、主として新聞論調を中心に見て来たが、ここでは、行革をめぐる国側のどのような論理があったかを考察する。行革について国の機関が一枚岩ではないことは当然である。行革を進めようとする側とそれに抵抗する側があったのはもとよりである。

第二次臨時行政調査会(以下「臨調」と略)が三庁統合を必要とした根拠は、「総合企画機能等の強化」という点にある。臨調が三庁統合の前提としている「基本的考え方」を要約すれば、次のようになる。すなわち、「今日、政府計画による総合調整の果たす役割が大きいこと、しかし、現状ではなお不十分な状態にとどまっていること。そこで計画の見直しを進めると同時に、総合調整機能の強化を担保し得る機構制度の在り方を検討する」と。その一つとして「国土に係る行政体制の在り方」がとりあげられる。すなわち、国土開発の企画調整機能は、国土庁、北海道開発庁及び沖縄開発庁が所掌しているが、この機能を一元化して全国的視野から施策の総合性を確保する必要性がある。そのため三庁を統合する必要性がある、というのが臨調の結論なのである。臨調は、第三次答申・第五次答申に見られるように、総合調整論を一つの核として行革論を展開している。臨調の各答申の言う総合調整の意味は必ずしも整合的でなく、明確ではないといわれているが、三庁統合論をめぐる総合調整機能論に関連して注目したいのは、「我が国の総合調整論は、調整よりも、総合に力点が置かれているといえる」とする指摘である。国土、北海道、沖縄の三庁間に、権限のコンフリクトが多いとは言えず、この三庁の統合はまさに、調整よりは総合に眼目が置かれたのである。

このような考え方からの三庁の統合が、現実の政治状況を背景とした行政組織間でどのように受けとめられたかが問題である。三庁統合に対し組織の規模から見て、事実上吸収される側となる両開発庁が反対するのは官僚機構のもつ属性から当然に予想されることである。統合論に反対する沖繩開発庁の見解は次の通りである。①沖繩の振興開発は国家的目標であり、国会に沖繩特別委員会が設置されている。②開発庁は予算を一括計上、沖繩の実情に即した施策の展開や戦後処理を一貫して行うなど広い分野にまたがっている。③開発庁は総合事務局という実施機関を持っている。④したがって国土庁とは異質である、ということにあった(沖繩タイムス一九八一年一月七日)。これを見ると、結局国土庁とは異質であるということが、統合反対の根拠である。すなわち、国土庁は、企画調整官庁であるのに対し、沖繩開発庁は企画調整官庁であると同時に事業実施官庁でもある、と主張しているわけである。しかし、沖繩開発庁で、事業実施の中心は各省の出先を形態とする総合事務局であり、開発庁と総合事務局はわけて考えなければならない存在であることは、前稿²⁰で述べた通りである。組織法論としては、沖繩開発庁を国土庁に統合し、他方で総合事務局の方はそのまま維持することも可能である。それを、ここでは統合反対のために、意図的に両者を一体のものとして絡み合わせたのである。すると、なお、反対の根拠として残るものは、結局②の戦後処理という沖繩の特有な問題を扱う必要と、①の国会に沖繩特別委員会が存在するという、二つの政治的バックグラウンドといえよう。

北海道開発庁の統合反対論は次の通りである。やや長いが、『北海道開発庁四〇年史』(北海道開発庁発行、平成3年)から引用する。「①二世紀に向けて、国土利用のあり方を是正し、人口と産業の望ましい地域配置を実現し、国土の均衡ある発展を図るため、優れた開発可能性を有する北海道の総合的な開発

は重要である。②北海道開発庁の調整推進機能は、事業の計画から予算の一括計上、実施に至るまでの地域に即した具体的なものであり、北海道開発庁と国土庁との統合は、国土行政における企画調整機能の強化とならず、統合すべき実態の伴わない形式論に過ぎない。③北海道開発庁の統合は、北海道開発を専担する国務大臣による強力な調整推進機能を弱体化させることとなり、国土行政の企画調整機能を全体として低下させるとともに、北海道という地域を他地域に埋没させる。④北海道開発庁の統合は、農林水産省、運輸省及び建設省の所掌する直轄公共事業を執行している北海道開発局に代わり、新たに地方農政局、港湾建設局及び地方建設局の設置を必要とする。⑤北海道開発庁の統合は、単なる行政機構の整理再編ということよりも、政府の北海道開発に対する重要な政策の変更と受けとられ、地元、民間等に与える影響が大きく将来の北海道開発に大きな支障をもたらす。」

①③⑤は、どちらかという政治的主張である。行政改革という面からの統合反対論は、要約すれば、純然たる企画調整官庁たる国土庁に対し、北海道開発庁は、企画から実施まで一貫して事業を行っており性質の違う官庁であること。中央省庁を統合すると、出先（北海道開発局）は解体分散し、行政簡素化に反すること、ということになる。前述沖繩開発庁の反対論②③と同趣旨であり、前述のコメントがそのまま妥当しよう。

国土庁自体は、「メリットあまりない。うまく機能するかどうか疑問だ」（沖繩タイムス一九八二年六月一日）とする厳しい見方を伝える報道と、「国土・地域総合開発行政を進める立場からいえば一元化が理想的であり常識だ」とする報道があり（沖繩タイムス一九八二年一月二十八日）どちらが支配的雰囲気であったか、あるいは、

時期によって変化したのか、推断する資料を持っていない。しかし、国土庁無用論もささやかれる中で、三庁統合は国土庁の基盤強化になることは疑い無であろう(朝日新聞一九八二年八月五日)。

ところで、臨調における三庁統合論は、前述したように「企画調整機能の一元化」を前面に立ててきたが、三庁統合はまた「行政機構の簡素合理化にも資するもの」としている。恐らく三庁統合の真のねらいはこの後者「行政機構の簡素化」にあったであろう。臨調第二部会で三庁統合論が急浮上してきた背景の一つとして「三庁以外の省庁の統合は、行政内容や抵抗の大きさをみても実現性はない、その判断が常識化」したことがあると伝えられている(沖繩タイムス一九八一年一月二八日)。さらにその後の行革大綱が、三庁統合論を「省庁編成」の項で取り扱っていることはこのことを示すとみて良い。行革の証しとして、抵抗の小さいいわば「弱小官庁」をスケープゴートにしようとする政治的意図、すなわち、行政機構を簡素化したという実績づくりが先行しているように思えるのである。事実、臨調委員の中には、両開発庁がスケープゴートになるのではないか、むしろ北海道開発局の組織人員の縮減を図る方が効果的だ、とする意見もあった(沖繩タイムス一九八二年七月一六日)⁽¹⁾。機構を簡素化することが無駄を省くことに繋がれば、それはそれで大いに意味があるが、沖繩開発庁を国土庁に吸収することによってどのような無駄が省けるか、ということが組織の設置目的との関連で論証されねばならないのである。

沖繩開発庁の統合・廃止論は、一九八五年に臨時行政改革推進審議会においても再燃した(沖繩タイムス一九八五年五月一七日)。行革審内閣機能等分科会では、「統合の時期については特殊事情を考慮する」とした臨調答申から一步進んで、「三庁統合の具体的時期を明示すべき」との意見があり、二次振計終了の昭和六六年という具体的主張もでた。注目すべきことは、時期明示の論拠として「統合の時期を明示することによって、沖繩側も

おのずと自立発展に向け、真剣に取り組むようになる」という主張である。これに対し、開発庁側の反論は、①現在二次振計が進行中であり、振計終了後の沖縄像もまだつかめない、②復帰一三年しかたつておらず、開発庁の事実上の格下げは県民の反発を招くだけで国策として妥当ではない、ことを挙げてゐる。県民の反発という、政治的理由が表にできてきたことが注目されよう。

以上まとめると、沖縄開発庁統合論は、改革の論理というよりは、中央省庁の廃止統合により行革のシンボルとしたい政治の論理であった。北海道、沖縄の両開発庁とも、高度の政治レベルの必要性によって創設され維持された行政機構であるが故に、その時々々の政治情勢の中で廃止を求める他の政治的理由が上回れば、容易に廃止論議の対象となるのである。それに対抗するのはやはり政治的理由であり、開発庁側の反論が、「県民の反発を招くだけで国策として妥当ではない」というのは、そのことを如実に示したと言えよう。

さらにつけ加えたいことは、開発庁の存在意義が、国家レベルへとシフトしたと先に述べたが、統合反対の論拠にもこの論理は登場する。すなわち、開発庁長官が「統合は国土の発展に逆行する」、「地域開発を重視するという世界のすう勢に逆行」と述べ、国家レベルで開発庁の必要性を論証しようとするのである（沖縄タイムス一九八九年一月二十八日、二十九日）⁽³²⁾。

注

(30) 岡田澄夫「沖縄開発庁の構想と役割」季刊南と北（南方同胞援護会昭和四七年）六〇号五頁以下。

(31) 岸良明「沖縄・北方対策庁法案をめぐる若干の話題」季刊沖縄（南方同胞援護会）五二号二三頁

(32) このような観点からすれば教育委員の公選制はおろか、特別県制等をもっての他であった。

(33) これに対し、社会党、公明党、民社党の三党は、「本土並みの名のもとに、表面的には沖縄を本土の一県として扱いつつ、政府の開発庁設置法案において、直轄支配ともいうべき開発行政は、決して沖縄県民の願うところのものではありません」と批判し、「新たな行政機構を設け国の責任と義務を明らかにしつつ、沖縄の自治権を拡充し、県民主体の開発に国が援助することこそ、沖縄開発のあるべき姿」という立場から、共同で「沖縄開発庁設置法案」を提出した。三党案の内容は国の事務を知事へ委任すること、五年後に組織改廃の見直しをすることなどが特徴的である。三党提出の法案は廃案となった。

(34) 隈健「沖縄開発庁の設置について」時の法令七九九号昭和四七年一〇月三日、「国の行政機関」ジュリスト五〇四号一九七二年五月一日四五頁、官報昭和四七年六月七日号。

(35) 政府担当者の手になる沖縄振興開発特別措置法の解説書は、「この法律の背景には、従来の地域開発諸立法とは根本的に異なった理由が存在し、従来の各種の経過措置を上廻る措置が講ぜられているのもこのためであり、このことを理解せずには、この法律全体を理解できぬ」とあえて述べている(沖縄振興開発特別措置法研究会編「沖縄振興開発特別措置法の解説」(第一法規昭和四九年) 七頁)。

(36) 『一一八回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第四号』衆議院一五頁。

(37) もっとも、このような視点は、必ずしも新しいものではない。例えば、復帰以前に当時の沖縄北方対策庁総務部長は、次のように述べている。「ひとえに沖縄県だけのためでなく、日本全体にとって、全国総合開発計画上の南方の一ブロックを形成する地域として沖縄が大きな寄与をすることができるように、日本民族にとって、大きな希望をもつことができるように、誇り高き地位に体制を確立すること」(注三〇の岡田論文六頁)が沖縄開発庁設立の趣旨である、と。この視点が、三次振計で明瞭な形を取るようになったのは、本文で述べたように開発庁の存在

意義の見直しの中においてであったのである。

なお、本論文(二)(本紀要四八号所載)で基地維持が沖縄振興開発の目的を持つことはすでに論証したが、そのことは正面切ってそして常に表明されているわけではない。国の隠れた本音といってよい。それに関連して、開発庁事務次官は、「米軍基地があるがゆえの振興開発計画の延長や開発庁存続論でも説得力がなくなってくる。存在理由を根本的に示さなければ」と注意を喚起している(沖縄タイムス八九年七月一日)。

(38) 岩田一彦「法令用語としての『総合調整』」季刊行政管理研究四五号三七頁。

(39) 武藤博己「総合調整議論の特徴と課題」季刊行政管理研究三三二号二八頁。

(40) 仲地「沖縄開発庁論序説」島袋邦福『論集・沖縄の政治と社会』(ひるぎ社一九八九年)。

(41) 中川一郎科学技術庁長官(当時)は、次のように述べる。「中央省庁の機構にメスを入れるのであれば、どうしても三庁だけを対象をしばったのか。大きな省庁にもムタは多い」(土光敏夫監修『これが行革だ』サンケイ企画四九頁。もっとも中川長官は北海道を選挙区とする代議士であることに留意する必要がある)。

(42) 一九八九年一月に、開発庁長官は統合反対の理由として、「沖縄はわが国唯一の戦場となり、県民の多くの生命、財産を失った。二七年間の米施政下、今でも全く特殊な事情がある。所得格差、失業、水問題など基礎条件がまだ整っていない」と、「公式的」見解を述べているが、同時に「地域開発を重視する世界のさう勢にも逆行している」と述べている。開発庁の新しい意義づけの萌芽が注目される。沖縄タイムス一九八九年一月二八日、二九日。記者の解説記事沖縄タイムス八九年一月二三日参照。

三 沖繩開発庁の組織と権限

(1) 組織

周知のように、庁は、「府又は省に、その外局として置かれるもの」(国家行政組織法三条三項)である。沖繩開発庁は、総理府の外局として設置されている(総理府設置法一六条)。

内局と外局との実質的区別は、かならずしも容易ではないとされるが、通常外局の位置付けとしては、所掌事務の重要性あるいは異質性、内局と比して組織が大きい、という二つの基準があげられている。開発庁設置の前段階の議論として政府自民党内には「自治省に設置」という意見もあったが、その場合も外局としての位置づけであり、沖繩開発庁の所掌事務の重要性は自明の前提であった。そしてその重要性とは、二七年間の占領という過去への政治責任であり、安保の要という現在に対する政治的配慮であったと言えよう。

これも周知のように、庁の長官には、國務大臣を充てる庁とそうでないものがある。これは、設置法で区別されるが、沖繩開発庁設置法六条は、開発庁長官に國務大臣を充てることを求めている。いわゆる大臣庁である。大臣庁とすることの法制度的意義については、長官の権限として項を改めて述べる。ここでは、復帰前の沖繩側が、大臣を長とする中央行政機関を一貫して求めたことに象徴されるように、大臣を以て長官に充てることに政治的意義があったことを指摘するにとどめる。

開発庁の内部部局は、総務局と振興局の二局によって構成されている。総務局は、総務課、会計課、企画課、調査金融課の四課からなり、いわゆる官房的事務、振興開発計画の作成、沖繩振興開発金融公庫に関する事務をそれぞれ分掌する(詳細は、沖繩開発庁組織令を参照せよ)。

振興局は、振興総務課、振興第一課、振興第二課、振興第三課、振興第四課からなる。振興局は、振興開発計画の実施に関する事務、関係行政機関の事務の総合調整、振興開発計画に基づく事業に関する経費の見積もりの方針の調整及び経費の配分計画に関する事務を処理する。振興総務課は、振興局の所掌事務の総合調整、振興開発計画の経費の見積もり方針の調整を主要な事務とする。振興一課は、主として、建設省関係の事務、振興二課は、主として農林水産省関係の事務、振興三課は、主として、運輸省関係の事務、振興四課は、主として、厚生省関係の事務、文部省関係の事務を分掌している。振興総務課の課長は、歴代大蔵省からの出向であり、同じく一課は、建設省、二課は農林水産省、三課は運輸省、四課は厚生省からの出向である。関係事務については、項をあらため次に述べる。

また、開発庁には付属機関として沖縄振興開発審議会がおかれる。審議会は、沖縄の振興開発に関する重要事項を調査審議し、内閣総理大臣に対し意見を申し出ることができる（沖縄振興開発特別措置法五二一条）。審議会の構成は次の通りである（五三条）。関係行政機関の職員一三人以内、沖縄県知事、沖縄県議会議長、沖縄県の市町村を代表する者二人、沖縄県の市町村の議会の議長を代表する者一人、学識経験のある者一人以内、計三人以内で組織される。

注

- (43) 外局概念については、佐藤功『行政組織法（新版）』（有斐閣昭和五四年）二二二頁以下参照。
- (44) 杉村章三郎・山内一夫『精解行政法下』（光文書院昭和五〇年）七九頁。
- (45) 仲地「沖縄開発庁論序説」鳥袋邦編『論集・沖縄の政治と社会』（ひるぎ社一九八九年）六三頁。

(2) 事務と権限

(イ) 事務

沖繩開発庁の所掌する事務の範囲については、沖繩開発庁設置法四条が規定するところであるが、まとめると次のようになる。

第一が、沖繩振興開発特別措置法(以下「特措法」と略する場合がある)に基づく沖繩振興開発計画に関連する事務である。すなわち、振興開発計画の作成、作成に必要な調査、実施に関する事務の推進、関係行政機関の総合調整を行うこと(一号、二号、三号)。詳しくは後述する。

第二が、関係行政機関の振興開発計画に基づく事業に関する経費の見積もり方針の調整、経費の配分計画に関する事務を行うこと(四号)。詳しくは後述する。

以上の二つが重要であるが、第三のその他グループとして次のような事務がある。①沖繩振興開発特別措置法の施行に関するその他の事務(五号)、②南方同胞援護会法⁴⁶及び沖繩振興開発金融公庫法⁴⁷に基づく内閣総理大臣の権限の補佐(六号)、③開発庁に関する広報その他の内部事務(七号)、④その他法律により開発庁の事務とされたこと(八号)である。⁴⁸

第一の振興開発計画の策定事務、第二の経費見積もりの方針調整と経費の配分計画事務については項を改めて述べる。

さらに以上の三グループの他に設置法附則三条において、開発庁は「当分の間、沖繩の復帰に伴い政府において特別の措置を要する事項で政令で定めるものに関する施策の推進に関する事務をつかさどる」と事務の暫定措置を規定する。これを受けて、政令一八三号三条は、次の三つの事務を定めている。

一 通貨等の切替対策、土地の権利関係を明確にするために必要な資料の収集その他の調査、アメリカ合衆国の軍隊に接収された校地に代えて借り受けている公立小学校の校地の購入の助成その他の復帰前における沖縄の特殊事情に起因する事項で、復帰に伴い、特に対策を講ずる必要があるもの。

二 沖縄における砂糖の消費者価格の急激な騰貴を防止するために必要な措置その他従前の沖縄の諸制度から本邦の諸制度への円滑な移行を図るための特別の措置。

三 沖縄の復帰を記念する特別国民体育大会の開催に必要な施設および設備の整備その他沖縄の復帰を記念する特別の事業。

(ロ) 開発庁長官の権限

開発庁長官の権限について検討しよう。まず重要な論点は、長官の調整権限である。

沖縄開発庁は、「沖縄における経済の振興及び社会の開発を図るため、総合的な計画を作成し、並びにその実施に関する事務の総合調整及び推進にあたること」(設置法三二条) (傍点筆者) を任務としている。すなわち、企画調整官庁である。沖縄開発庁において、大臣を以て長官とするこの制度的意義は、沖縄の振興開発が各省庁にまたがる事務であり、大臣を長とすることにより省庁間の調整機能を果たすということに求められよう。すなわち、長官に國務大臣を充てることにより、内閣制度がもつ調整機能を受受できると期待されるのである⁵⁰。さらに、その実効性を確保するため、開発庁設置法は、長官に対して、開発庁の事務を遂行するために必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対し資料の提出、説明その他の必要な協力を求めることができ、また、特に必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対し、振興開発計画の実施に関する重要事項について勧告し、およびその勧告に基づいてとった措置について報告を求めることができ、権限を付与した(設置法五条)。勧告

は法的強制力はないが、もし行われるとしたら政治的効果は決して小さくないであろう。もっともこの勧告権は実際の行政においては使われることのない権限のようである⁵¹⁾。また、沖縄振興開発金融公庫については、内閣総理大臣の権限を補佐する権限を付与されている(設置法四条七項)。

ここで、大臣庁であり、かつ企画調整官庁の典型である経済企画庁の長官と比較してみよう。経済企画庁長官は、経済企画庁設置法六条により、関係行政機関の長に対する資料の提出および説明請求権(二項)、関係行政機関の長に対する政策・計画の立案勧告権(三項)、その勧告に基づく措置についての報告請求権(四項)、さらに必要があると認めるときは内閣法六条(行政各部の指揮監督)による措置がとられるよう内閣総理大臣に対する意見具申権(五項)が与えられている。五項に定める内閣総理大臣に対する意見具申権に注目したい。この規定は、「憲法上・内閣法上の内閣総理大臣の指揮監督権を媒介とすることによって、経済企画庁の(行政内部的)調整機能を実効的かつ強力なものとする規定」と評されている⁵²⁾。また、環境庁長官にも同様な権限が付与されているが、同権限は「伝家の宝刀」と形容されている⁵³⁾。経済企画庁長官、環境庁長官と比較すると開発庁長官には、この内閣総理大臣に対する指揮監督の措置の意見具申権が付与されていない点で、法的な権限は小さいといえる。もっとも、同一行政主体における行政機関相互の力関係は、必ずしもこのような権限が付与されているかどうかだけに左右されるのではなく、実態においては政治のレベルによって決定されるものといえよう。

ところで、沖縄開発庁設置法は、総合調整という用語を二度用いている。一つは、先にあげた任務規定(二三条)であり、他の箇所は、四条(所掌事務)三号で、「振興開発計画の実施に関し、関係行政機関の事務の総合調整を行うこと」とする規定である。両規定は、同一の事項を、任務と事務という両面から規定したもので同義と見てよい。総合調整とは、必ずしも法律上厳密に定義されたものではないが、一応「各般の活動または行為が、そ

の目的、手続、手段、経費等の見地から相互に調和して行われるように、必要に応じた措置を執ること」と解してよいであろう。岩田一彦は、法令上の総合調整を分類し、①各省庁間の調整、②省庁内部の部局間調整、③その他としたが、沖繩開発庁の任務は、疑いなく省庁間の調整である。四条三項の「関係行政機関」に沖繩県が含まれるかどうかは、必ずしも自明ではないが、国（開発庁）と県の関係は行政主体相互の関係として、ここでいう行政機関に含まれていないと解してよいであろう。そのように解しても、事実上の調整が否定されるわけではない。その場合の調整は、行政主体の固有の権限に基づくもので、格別に明文で調整権限が付与されることを必要としない、と解されよう。

この各省庁間の総合調整がどのように行われているか、沖繩振興開発計画の策定手続きにおいてみてみよう。三次振計について、マスコミは次のように報じている。⁵⁶「今回、沖振法延長の作業で、沖繩開発庁がエネルギーを費やしたのも中央省庁に共通認識を持つてもらったことだった。同庁の藤田事務次官は、「最終的には他の省庁にも沖繩の事情を理解してもらい、バックアップしてもらった」と各省庁に頭を下げる。だが、事務レベルでは各省庁との連絡協議会、審議会、また総合調整と「沖繩問題についての盛り上がり」を図るのに三年の時間をかけた」。「各省庁から「沖繩への特例的な援助はまだ必要なのか」「沖繩以上に立ち遅れた地域がある」との声も聞こえる：沖繩特例への風当たりは強まることはあっても和らぐことはなさそうだ」。以上の記事の中に、省庁間調整の一端が窺われよう。それぞれの時期で、また個別の問題で調整の中身は違うであろうが、三次振計についていえば、沖繩特例の説得が総合調整の主要な内容の一つをなしたことは事実であろう。⁵⁷

開発庁長官のその他の権限について述べる。その一つ、設置法四条五号は「沖繩振興開発特別措置法の施行に関する事務の処理」を開発庁の所掌事務としている。具体的には、沖繩振興開発特別措置法六条、七条、八条は、

開発庁長官の権限として、国が直轄事業を行う際ににおける関係大臣との協議を定めている。法が開発庁長官との協議を定めた趣旨は、開発行政の総合調整機能を求めたものと理解される。その現実の機能や役割については、それを検証する素材を持ち合わせてなく、今後に譲らなければならない。

開発庁の所掌事務ではないが、開発庁長官の調整の権限と関連してここで指摘しておきたいのは、特措法六条、七条、八条の法構造である。特措法六条、七条は、それぞれ道路・河川の工事について建設大臣の権限を定めている。道路法、河川法上は都道府県・市町村あるいは知事の事務とされるものを、「沖縄の振興開発のため特に必要があるものとして建設大臣が沖縄開発庁長官に協議して指定した区間に係るものは」、建設大臣が行うことができるとしている。同じく特措法八条は、港湾工事について、港湾法上は「国と港湾管理者の協議が整ったとき運輸大臣が自らすることができる」(五二条一項)とする規定の特例として、地方港湾についても港湾管理者との協議なしに運輸大臣の工事を認めている。法律上自治体(あるいは長)の権限とされることを、沖縄特例として国の事務―直轄事業とするのである。このような事務処理は、北海道開発に先例があり、自治体の負担を軽くし国の力で工事を行うという面で積極的側面を持つことが認められよう。もちろん、国が一方的に行うのではなく、それぞれ道路管理者、知事、港湾管理者の申請を必要としており(各条二項)自治への配慮がなされているといえる。自治体の事務に対する特例であるが、自治体自ら行うのか国に行わせるのかは自治体の選択によるものであり、沖縄の自治体の権能を制限するものではないからである。

しかし、復帰前から次のような批判が存在したことは指摘しておく必要がある。すなわち、当時の新聞

は、「電力問題、あるいは水資源開発、道路、港湾など、すべての問題に「いかに開発するか」、ではなく「いかに国にこれらの仕事をさせるか」で腐心した取り組み」をしていると批判をした(沖縄タイムス一九七二年一月二六日)。権限をもち、自主的に開発し運営しようというのではなく、いかにして国に返上し可能なかぎり国の事務に繰り入れられるかが、復帰対策の大きな比重を占めたと言っているのである。これを「自ら自治をひとつひとつ放棄していったにもひとしい」(沖縄タイムス一九七二年一月二六日「政治の実験」)というのである。この主張の背景には、このような特例的法制度があつたのである。

さらに特措法の定める開発庁長官の権限としては次のようなものがある。一一条の工業開発地区の指定、一六条の關係行政機関の長が工業開発地区内で特定事業所の認定を行う際の協議、二三条の自由貿易地域の指定、二四条の自由貿易地域内の事業の認定、三七条の通産大臣が認可を行う際の協議、三九条の振興開発計画に基づく事業への雇用吸収率に関する労働大臣との協議、四八条の過疎地域対策緊急措置法に基づく地域指定と關係行政機関の長との協議、五一条の地方税法による税減免の際の自治大臣との協議等である。

注

(46) 南方同胞援護会は、一九五六年、当初財団法人として設立、五七年特殊法人、沖縄・小笠原(その後北方領土も含む)の諸問題解決の研究、啓蒙、住民援護などを行った団体。

(47) 沖縄振興開発金融公庫法によって設立された政策金融を一元的に行う金融機関。本土における日本開発銀行、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、環境衛生金融公庫に相当する

業務と、船舶整備公団、公害防止事業団の融資相当業務を行っている。

(48) その後数次の改正により、南方同胞援護会に関する事務、内部事務が削除され、あらたに、「沖縄県の区域内における位置境界不明地域内の各筆の土地の位置境界の明確化等に関する特別措置法」による改正で、地籍明確化に関する事務、「多極分散型国土形成促進法」に基づく内閣総理大臣の権限の補佐が追加された。地籍問題については、宮里整「沖縄の地籍問題」法学セミナー二六六号参照せよ。

(49) 今村都南雄「環境・国土政策と環境庁・国土庁」法学セミナー増刊総合特集シリーズ官庁と官僚」六〇頁は、大臣庁について次のように述べている。「各大臣庁の長たる大臣は、総理府の長としての内閣総理大臣が分担管理する行政事務について、彼を補佐する地位にあるのである。このことから察せられるとおり、総理府傘下の多くの大臣庁は総理大臣の一種のスタッフ機関として、内閣の総合調整機能を支え、各省にわたる総合的政策問題について企画調整機能を發揮するものと期待されている」。

(50) 組織法の理論としては、本文で述べた通りであるが、実態としての内閣の調整機能については、武藤博己が要旨次のように述べている。わが国の行政は、基本的にボトムアップのシステムをとり、ボトムアップの方式では、調整は閣議ではなく、さらにその前日の事務次官会議でもなく、そういう正式の会議以前の企画段階の折衝で調整される。そのような事務レベルの調整機構が調整官庁である、と。武藤博己「内閣と総合調整」片岡博光・辻隆夫編『現代行政』(法学書院昭和六三年)一四二頁。

(51) 早い時期であるが、衆議院内閣委員会において、野党議員の質問に答え、政府説明員は、長官の勧告といった形をとったことはない、と明言している。「第八七回国会衆議院内閣委員会議録一二号」一一頁。

(52) 梅原康生「経済企画庁」法学セミナー増刊総合特集シリーズ二三官庁と官僚」一五七頁。

- (53) 今村都南雄「組織の分化と抗争」『行政学講座4 行政と組織』（東京大学出版会一九七六年）五六頁。なお参照せよ、佐藤功「行政組織法（新版）」（有斐閣昭和五四年）二九七頁以下。
- (54) 林修三・高辻正己・吉国一郎・真田秀夫編『法令用語辞典』学陽書房。
- (55) 岩田一彦「法令用語としての『総合調整』」季刊行政管理研究四五号三八頁。
- (56) 「沖振法延長三次振計ヘスタート」沖縄タイムス一九九二年四月三日。
- (57) その面で開発庁は沖縄県の代理人として性格があるのである。

(3) 振興開発計画の策定

沖縄開発庁の所掌事務の最も重要なものが、沖縄振興開発計画の策定である（以下「振興開発計画」また「振計」と略することがある）。振興開発計画の内容やその効果は、重要な問題であるが、本稿の主たる課題でなく、必要な範囲において触れるにとどめる。本稿が課題とするところは、策定の手続きや計画の性格、自治との関係等、行政法的側面となる。

振興開発計画の内容は、特措法三条一号から一四号に定めるところである。第一号土地利用以下第一四号の振興開発に必要な事項まで網羅的であり、総合計画を意図している。沖縄振興開発計画は、国の策定する計画であることは後述するが、国が一の自治体（あるいはその区域）を対象として総合的計画を策定しているのは沖縄県だけであることにまず留意したい。北海道開発計画は、資源開発計画という限定的計画であるのである。

沖縄振興開発計画の策定手続きは、特措法四条の定めるところによる。まず、県知事が計画の案（以下「知事案」と略）を作成し内閣総理大臣に提出する（四条一項）。内閣総理大臣は、知事案に基づき沖縄振興開発審議会の

議を経るとともに関係行政機関の長と協議して計画を決定することになる(同条二項)。国の政治責任として沖繩の開発を行い、そのための開発計画を国が定めるのであるから、国が計画策定権力を持つのは法理上当然である。他方で、この開発が地域住民の福祉増進を目的としたものであるから、地域の自治体である県に原案作成を委ねたのも妥当な立法政策と言える⁵⁰⁾。中部圏開発整備法も同様に、関係県が基本計画の案を作成し、それに基づいて内閣総理大臣が計画を決定するという手続きを取る。この過程で沖繩開発庁の任務は、振興開発計画の作成、そのため必要な調査、事務の推進、総合調整である。

まず第一の検討課題は、この計画の性格である。この点については、復帰九年目に自治省が設置した沖繩行財政研究会(以下「自治省研究会」と略)の調査報告書⁵¹⁾がすぐれた考察を加えているので、幾分長くなるがまずその要旨を紹介する。同報告書は、沖繩県における振興開発計画の問題点として次の三点をあげる。

まず第一は、国の計画としての性格についてである。振興開発計画の内容は、国が沖繩についてどう考えるかという点に重点が置かれる。一般に、総合計画は、県民のニーズに基づいて自治体としての県の意思とその決定により策定されるものである。これに対し、沖繩県の場合は、県の意思が原案提出権という限られた形で認められている状態であり、国の判断いかんによって十分反映されない可能性がある。

第二が、事業計画としての性格についてである。国による地域開発計画は、事業計画としての色彩を強くもつ。他方、都道府県の総合計画は、ハード面のみならずソフト面も含め総合的に計画対象としている。これに対し、現実の沖繩振興開発計画は、このような事業計画としての面も薄められており、また、都道府県の総合開発計画とも異なり、むしろ抽象化された構想計画となっており、具体性が欠如している。

第三に、計画における非地域性についてである。振興開発計画が国の計画として策定されるがゆえに、県内の

地域性に対する具体的配慮を欠如させる危険性が強い。国の計画策定の視点が事実上、沖縄県を総体として捉えることが中心となり易く、県内の地域性を事業計画の上で考慮することに大きな意義を持ちにくいからである。

以上が自治省研究会が問題とするところである。まず、国の計画という性格について検討する。先にも触れたが、国の計画でありながら、県知事に原案作成の権限を与えたことは、自治の面からみて可とするに足る制度と言え、本稿はそれに意味がないと主張しようとするものではない。

しかし、国が考える沖縄の振興開発と沖縄自身が考える振興開発の内容に乖離があっても不思議はない。もし、乖離がないのなら、知事に原案作成権限を付与する必要もなかったのである。もっとつきつめて言えば、自治という制度は、権力分立と同様に、国と自治体との間に軋轢が生じることを前提とする制度とも言えるのである。その意味では乖離があつて当然なのである。開発庁実務担当者も、「開発庁は、その計画原案が提出された後、国が責任をもって実施し得るような計画として決定されるまでの計画作成の事務を行うものとする」と述べている。^①「国が実施し得るような計画」というのは、国が実施できないような計画案を県知事が作成する可能性を前提とするのである。この点を、自治省報告書は、「県民のニーズと県の意思が原案提出権という限られた形で認められている状態にあり、それらが、国の判断如何によって計画に十分反映、具体化されていない可能性を有している」と指摘している。このことは、これまでの三次にわたる振計策定のプロセスにおいて実際に明らかになった事である。二次振計は、保守知事の下で国の政策と同調しつつ緊密な連携のもとで知事案の作成が行われ、ほぼ県案通りに国の決定が行われた。しかし、一次振計、三次振計は、革新知事の時代であり、自治省報告書指摘の「県の意思が十分反映されない可能性」が現実化することになった。一次振計と三次振計について、知事案と決定された国の案の違いを以下に検証する。

第一次振計において知事案は大部分の修正を受けている。振興開発計画はいわゆるマスタープランとして位置付けられ、具体的な事業や達成目標を明らかにしないできた。抽象的に方向性を述べるものであり、そのせいもあって知事案と決定された国の計画は一見すると目立った違いはないかに見える。しかし、子細に見ると、やはり方向性をもった修正を受けたことは明らかである。以下具体的に見てみよう。

ひとつは、軍事基地の問題である。知事案は、その冒頭の「計画の目標」とする節で「軍事基地の撤去の推進」を述べ、また「結び」においても配慮事項として再び「軍事基地の撤去を強力に推進し、基地転用計画を早急に策定実施すること」（傍点筆者）を謳っている。本文中でも「基地のない平和な県」（第五自治の略重）、「軍事基地の撤去を推進」（第六の五産業の振興）、水道の軍事優先使用をなくす（第九の二水道）、軍事基地による破壊から文化財を守る（第一三の五文化財の保護および文化の振興）、基地依存経済からの脱却（第一八職業の安定と労働福祉の向上）と各所で触れられており、さらに一項をもうけ基地の転用を述べている。知事案においては、基地を障害物としてとらえ、その撤去を基本方針におく姿勢は明らかである。これが、決定された国の計画になると、「計画の目標」においては基地という用語さえ姿を消し、「結び」においては整理縮小にトーンダウンする。本文中でも基地の整理縮小は述べられているが、撤去という言葉はなく、全体として基地に触れることが目立って減少し、県知事案の基地を障害物とする基調はなくなる。

公害問題についても同様である。知事案は公害に対する強い姿勢を特徴としている。公害発生の子想される業種は導入しない（第六振興開発の基本方向）、工業開発については無公害を旨とする（第六の三自然環境の保全および伝統文化の保護育成）、公害に対するきびしい基準の設定・公害のない業種の選択（第一六の五鉱工業）が謳われ、さらに公害防止と題する項目においては、「きびしい基準を定め、公害の防止を図る」等、神経質な

ほど公害防止を強調する。国の計画では、公害防止については当然に述べられるものの、知事案ほどの強い姿勢はない⁽⁸⁾。

三次振計についてもみてみよう。知事案と決定された計画の最も大きな相違点は、やはり基地である。知事案で「全面返還を希求する県民の意向に配慮してその整理縮小を図(る)」とされていた⁽⁹⁾のが、「できるだけ早期に整理縮小」となり、「全面返還」という言葉は姿を消した。また、知事案の「沖繩には今日においてもなお、戦後・復帰処理問題が残されており、その早期解決に努めること」も削除された。

以上いくつかの具体例に即して、知事案と国の計画を比較した。知事が原案を策定することの積極的意義は認められるにしても、このように国の計画という基本的性格が枠組みとして存在し、それに縛られていることに留意しなければならない。基地撤去のように国の基本的政策に反することは、振計が国の計画である以上取り入れられないのもとよりである。また、厚生年金の格差是正、戦争マラリア保障、不発弾処理等の戦後処理問題のようにイデオロギーに拘わらない問題であっても一〇年間という年次計画になじまいことを理由として削除されることもある。「国が責任をもって実施し得るような計画」(前述)ではないと言うことであろう。

次に、事業計画としての性格について検討する。振計はマスタープランと位置付けられ、一次振計、二次振計は達成目標がしめされないまま行われた。その結果、計画の達成率を数量的に把握することはできないままとなる⁽¹⁰⁾。マスタープランとする理由について、公定解釈と見なされる解説書は次のように説明している。「一〇〇万県民をかかえた沖縄県一県を対象とした計画としては、たとえ五カ年間としても、すべての事業を事前に予定して実施計画を作成することは技術的に困難であり、新全国総合開発計画で一ブロックとして位置づけられ、国の各種長期計画との関連も考えられるので、特に事業量の積み上げといった実施計画は予定せず、北海道開発計画

や離島振興計画のごとくあくまでマスタープランと位置づけ(る)」と。

このマスタープラン説の根拠は、必ずしも明解でないが、①実施計画を作成することは困難であること、②他の計画との整合性の二点にあるようである。しかし、三年ローテーションの実施計画の作成は、市町村自治体においては、すでに多くの経験が積まれており、県域の開発計画において作成困難かどうか疑問である。そもそも実施計画の作成困難性が、マスタープラン説の根拠となるのが不明といわざるをえない。また、他の計画との整合性も同様である。

マスタープランとしての位置付けが不適當であるとすると、振計の性格はどのように位置づけられるべきかを検討しなければならない。市町村計画に即して言えば、計画は一般に、基本構想、基本計画、実施計画という三段階で定められる。基本構想はビジョンを描く計画であり、基本計画は、ビジョンに到達するための施策の大綱を定める計画、実施計画は現実の行財政の中で大綱を実施するための計画である。振計は一〇年の年次を切った計画であり、その内容は「一〇箇年を用途として達成されるような内容」(沖縄振興開発特別措置法三条二項)であることが必要である。努力すれば達成可能な適切な目標を持つ計画であることが法上求められているのである。その意味で地域社会のビジョンを打ち出す基本構想ではなく基本計画である。すなわち、特別措置法三条により、沖縄振興開発計画は市町村計画で言えば基本計画に相当する性格を持つ必要がある。もとより、地域社会のビジョンは基本計画の前提として当然に構想されなければならないはずのものである。以上のように考察すると、特措法の予定する振計は基本構想と基本計画の性格を合わせ持ったものであることが妥当と考えられよう。すでに、三次振計の策定も終了したが、マスタープランとしての従来の考えが踏襲され、一〇年後の達成目標の明確化は行われていない。計画的行政を目指して、国と県がどのように到達目標を表明するかが課題

であろう。

三次振興開発計画策定の現実の過程における国一県の関係はまた後述する機会がある。

注

(58) 特措法三条の各号は以下の通り。一土地(公有水面を含む)利用、二農林漁業、鉱工業等の産業の振興開発、三中小企業の振興、四道路、港湾、空港等の交通施設及び通信施設の整備、五水資源及び電力その他のエネルギー資源の開発、六都市整備、七住宅、生活環境施設、保健衛生施設及び社会福祉施設の整備並びに医療確保、八職業安定、九教育及び文化振興、十防災及び国土の保全に係る施設の整備、一一観光開発、一二離島振興、一三自然環境保護及び公害防止、一四その他沖縄の振興開発に関し必要な事項。

(59) 県知事案策定の手続きを三次振計に即して、概観しておく。

- 一九九〇年三月沖縄振興開発検討委員会(県庁内組織)で『第二次沖縄振興開発計画総点検報告書』の決定。
 - 一九九〇年七月沖縄県振興開発審議会で『第二次沖縄振興開発計画総点検に対する意見書』の決定。
 - 一九九一年二月沖縄県振興開発審議会で『三次振計大綱についての建議案』決定。
 - 一九九一年三月県『第三次沖縄振興開発計画大綱』決定。
 - 一九九二年八月沖縄県振興開発審議会『第三次沖縄振興開発計画県案』の答申。
 - 一九九二年沖縄振興開発審議会(国の機関)から内閣総理大臣に答申、内閣総理大臣が計画を決定。
- なお詳細は次表を参照。

第3次振計策定の主要経過

平成元年 4月1日	企画調整室に「計画策定班」設置 —— 第2次振計総点検作業開始 ——
平成2年 3月19日 (4月1日)	沖縄振興開発検討委員会で第2次振計総点検報告書を決定 (—— 沖振法、復帰特別措置法関係点検作業開始 ——)
5月16日	—— 第3次振計県案(大綱)策定作業開始 ——
7月20日	第33回沖縄県振興開発審議会において第2次振計総点検に対する 意見書を決定
10月19日	第34回沖縄県振興開発審議会に第3次振計大綱案を諮問
平成3年 2月7日	第35回沖縄県振興開発審議会において第3次振計大綱建議案を決定
3月11日	第3次振計大綱知事決裁、公表
(3月14日)	(—— 沖振法等の延長、第3次振計策定、特例補助負担率等の継続について政府要請開始 ——)
6月12日	沖縄振興開発審議会会長から内閣総理大臣あてに「沖縄の振興開発について」意見具申(国)
(12月17日)	(自民党税制調査会)(武藤嘉文委員長)平成4年度税制改正大綱を決定。沖振法及び復帰特別措置法関連の税制特例の延長、創設が認められた。
(12月27日)	(平成4年度政府予算内示において、羽田蔵相と伊江沖縄開発庁長官との大臣折衝の結果、現行通りの高率補助の継続が決まった。ただし、平成6年度からの全国的な補助率見直しに合わせて沖縄の高率補助についても全額補助の取り扱いを含めて見直しが行われることになった。)
平成4年(3月12日)	(衆議院本会議において沖振法等の一部改正法案について全会一致で可決)
(3月27日)	(参議院本会議において沖振法等の一部改正法案について全会一致で可決)
4月27日	沖縄開発庁各課等へ第3次振計県試案説明
6月1日	第36回沖縄県振興開発審議会に第3次振計県案を諮問 (以降8月5日まで延べ20回にわたる調査審議)
6月12日	市町村長に対する第3次振計県案説明会
7月16日 } 7月17日 }	県議会全員協議会で第3次振計県案に対する質疑
8月5日	第37回沖縄県振興開発審議会において第3次振計県案答申決定
8月10日	沖縄振興開発検討委員会において第3次振計県案を決定
8月11日	内閣総理大臣あて第3次振計の案(県案)を提出(知事から沖縄開発庁長官へ)
9月4～28日	沖縄振興開発審議会における審議(国)
9月28日	沖縄振興開発審議会から内閣総理大臣への答申、内閣総理大臣が計画を決定

出所＝「沖縄県広報紙大きな和」1992年12月

次の二点についてコメントしておく。一つは、民意反映の手續きについてである。主な手段は、審議会であるが、さらに市町村長に対する説明会（九二年六月）、県議会全員協議会での質疑（九二年七月）が行われている。審議会は、九二年六月に振計県素案が諮問された時点で、委員五〇人、専門委員五一人、計一〇一人で構成されている。審議は延べ二〇回行われた。

第二に、国との調整である。知事案が決定されるはるか以前、県審議会に素案を諮問する前に開発庁各課に県試案を説明し調整を開始している。この影響については、次稿で論じる予定である。

(60) 自治省沖縄行財政研究会「沖縄行財政調査報告書」昭和五十六年三月一—三頁以下。はしがきによると、「沖縄開発庁の沖縄振興総合調査費の移替えを受け自治省が行った「沖縄振興開発事業を推進する上において地方公共団体が解決すべき諸問題に関する調査」の報告書である。研究会のメンバーは、研究者・公務員等一四名からなる。

(61) 「国の行政機関」ジュリスト五〇四号四六頁、同旨隈健「沖縄開発庁の設置について」時の法令七九九号昭和四七年一〇月三日三頁。

(62) 知事案については、沖縄県の広報誌である「みんなの県政」号外（一九七三年一月）に決定された国の計画とともに掲載されている。案にすぎないものを一般の県民むけの広報雑誌に収録したことに県当局の気持ちが見取れるのではなからうか。

(63) 細かい事例をさらに二つあげよう。県知事案においては二度にわたって具体的に触れられた「鉄道の導入の検討」が国の計画からは消えてしまい、抽象的な「新交通システムの導入の検討」の中に解消してしまうのである。また、県知事案の「戦跡および盤域の整備」も消失する。

(64) 一次振計の際は、直裁に基地の撤去返還を求めたが、三次振計では全面返還を「希求する県民の意向」と表現が

和らげられていることに留意したい。復帰二〇年の開発庁設置の「効果」であったといえる。

(65) 開発計画はその達成率を判定することはできない。すると、その機能は何か。国の施策の基本方針を示し、県民活動の指針となるのは行政計画である以上当然である。それに加えて、一次振興計画においては、県民の復帰不安解消の役割があり、また二次、三次振興計画からは、大蔵省に対する予算要求の根拠としての役割があろう。

(66) 沖縄振興開発特別措置法研究会編『沖縄振興開発特別措置法の解説(第一法規昭和四九年)一五頁。