

琉球大学学術リポジトリ

続沖縄開発庁論（一）

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/20.500.12000/2161

続沖繩開発庁論（一）

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（以上本号）
 - （3） 國の論理
- 三 沖繩開発庁の組織と権限
- 四 沖繩開発庁の財政過程
- 五 沖繩総合事務局
おわりに

はじめに

沖繩開発庁・沖繩総合事務局（以下単に「開発庁」・「総合事務局」と略称することがある）¹ について、私は、かつて「沖繩開発庁論序説」（以下「前稿」と略）と題して論じたことがある。本稿は、その続編である。前稿

では、沖縄の施政権返還(以下単に「返還」また沖縄を主体とする場合は「復帰」と略することがある)前年(一九七一年)の秋ごろまでを考察の対象として設置過程の考察を行った。

前稿で論じた開発庁・総合事務局の設置過程を小括すると次のようになる。

第一に、沖縄総合事務局は沖縄開発庁の出先機関であるが、この二つは不可分ではない。設置を進める側はもとよりのことであるが、それに反対する側もその点は十分に認識した議論が行われていた。

第二に、開発庁構想のルーツは一つではない。北海道開発庁を前例にしながら、さまざまな立場の人がそれぞれに発想したことは容易に想像できる。前史的議論として、沖縄問題等懇談会の沖縄開発庁構想、沖縄経済振興懇談会の沖縄産業開発事業団構想、社会党の沖縄開発庁構想、民社党の沖縄開発庁構想等があった。琉球政府も開発庁設置を希望し、七〇年以前について言えば、県民の一致した世論であったと見てよい。復帰後の沖縄開発の切り札として熱い期待をあげて議論が始まったのである。

第三に、国においては、開発庁設置の政策が決定されるまでは、反対論を含むさまざまな議論があった。しかし、県内の選挙で敗北が続く政府与党は、積極的政策で県民の支持を得るべく、七一年六月の参議院議員選挙の公約として沖縄開発庁設置を打ちだした。これによって国の政策は事実上決定された。

第四に、琉球政府の態度は、対外的には「国務大臣を長とする中央機関」の設置要求では一貫していた。出先機関については、管区機関の沖縄への設置を原則とするか、県単位出先機関へ管区機能をもたせるかでやや動揺があった。どちらも、九州管区への編入については反対の趣旨である。また、一部の管区機関については統合して設置することを認めているが、総合事務局の機関の設置については一貫して反対していた。

第五に、しかし琉球政府の意思決定過程は複雑であった。対立の基本構図は、四七番目の県を目指す国の政策

に沿おうとする路線と琉球政府の歴史を踏まえた自治権拡大の路線の対立といえるし、また、現実と理念、あるいは、行政と政治の相克ともいえた。それは時には、琉球政府対その支持母体である革新陣営の対立となり、あるいは政府内の復帰準備室と総務局の対立となった。その中で、最終的に統合された県民意思と見なすことができるものがいわゆる建議書である。建議書は、総合事務局に対して懸念を示し、必要最小限の組織に止めることを求めた。

以上が設置過程の小括である。本稿では、その後復帰直前および復帰後の開発庁にかかる議論の考察と開発庁・総合事務局の組織・機能の分析を行うことを内容とする。

注

- (1) 島袋邦編『論集沖繩の政治と社会』ひるぎ社一九八九年所載。前稿での問題意識を再録しておきたい。「沖繩開発庁・沖繩総合事務局が設置されて今年(一九八九年)五月で一七年になる。当初は復帰不安解消の切り札、あるいは沖繩開発の担い手として切望されたが、他方で日本政府の「悪代官」として忌避する立場も強く主張された。設置後は、国と沖繩県との関係において、開発庁が沖繩県の足かせになっているという「開発庁障害論」がささやかれたこともあった。近年の行政改革の嵐の中では、組織簡素化の標的にされつつづけてきた。また、最近では、沖繩の自治自立にとって開発庁は無いほうがよいという不要論も現れるにいたっている。これらの議論は、いずれもその時期その時期で重要な問題提起の機能を果たし、現実の政治行政において、社会意思の統合と社会秩序の形成に影響を与えてきたし、また与えている。これらの議論は決して過去の終わったできごとではない。それゆえ、これらの議論を整理し、客観的検討を加えることの重要性はあえて指摘するまでもなからう(中略)。

沖繩開発庁・沖繩総合事務局の研究は、これまでのそしてこれからの沖繩の地域と自治を考える際に重要であるのもとよりであるが、さらに、開発庁方式、総合事務局方式は、国による地域開発、国の地方出先機関のあり方の実験的ともいえる先例であり、地域開発や行政組織研究の重要な論点なのである」。

一 復帰直前の沖繩開発庁論

(1) 開発庁批判論

沖繩開発庁・沖繩総合事務局について国の方針が閣議において正式に決定されるのは、七一年九月の沖繩復帰対策要綱第三次分³⁾においてである(前稿を参照せよ)。

本節では、それ以後から復帰までの間の開発庁論議を考察する。この間の開発庁・総合事務局批判の原型は前稿で紹介したように、琉球政府職員の私的研究グループであった行政研究会によって端緒が形成され、復帰対策県民会議と、琉球政府のいわゆる建議書によって県民世論として認知されたといえる。その後は、その路線の上でさらに多角的に詳細になっていった。琉球政府で復帰対策室長職務代行者として復帰対策の第一線にいた瀬長浩が、「行政研究会などがタテマエ論をふりかざし、必死の勢いで開発庁に反対し、大衆運動の指導者たちがそれに乗った³⁾」という時期である。

この時期の開発庁・総合事務局批判の論点は、自治侵害の危険性を中核にして、加えて軍事行政機関の可能性、二重行政の弊害等に及んでいる。以下順次その内容を紹介する。

第一に、自治の侵害の可能性である。自治侵害については、行政研究会関係の諸論文が取り上げ、そして琉球

政府自体がすでに問題視していたことは前稿で述べた。その後、もっとも典型的かつ根源的に自治侵害の危険性を論じたのは、復帰世論の形成にきわめて大きな役割を果たしてきた地元紙の沖繩タイムスである。同紙の連載記事「政治の実験」を要約すると次のようになる（沖繩タイムス一九七二年一月三日、二六日）。

「国の責任による開発を訴えた沖繩に対し、本土政府は、その逆手をとって開発行政のすべてを奪う方向でのぞみ、『沖繩開発庁設置法』を国会に上程した」。 「開発三法^①は、沖繩の要求に応えろとみせかけて、その実はすべての権限を奪う方向で成案されている」。 「現地支部部局としての沖繩総合事務局の設置とあいまって、沖繩振興に関する事項は、すべて開発庁がなうことにしている」。 「ただでさえ、三割自治が言われるなかで、これだけの組織が県政の上のつかかってくるわけである。建議書が、これによって『沖繩県の自治に重大な影響が……』と懸念することは当然である」。 「問題は、沖繩側のこうした弱い立場につけ入り、開発をエサに地方自治のすべてを奪いさうとする本土政府の側にあることを見落としてはならないだろう。もはや復帰後の沖繩県は、三割自治どころか自治のすべてを奪われたにひとしく、そのことは、わが国地方自治制度のうえからも道州制、あるいは府県制廃止論とからんで重要な意味を持つことになる」。

「政治の実験」は、くどいほど繰り返し、「本土政府は自治のすべてを奪いさうとする」と批判し、「沖繩は自治のすべてを奪われるにひとしい」と嘆いている。つきるところは、「沖繩は五月一日を期して、これまで、みずから戦うことによってえいえいと築きあげてきた自治のすべてを失うのである。」（七二年一月二七日）と結論するのである。

研究者の論調もほぼ同様であった。論者は、「開発庁は、政府の沖縄施策に関するすべてを担当する強力な出先機関であり、いっさいの権限は沖縄開発庁長官が掌握することになり、県知事が、その下部機構にしかすぎなくなるのは明らか」、「したがって、沖縄開発庁が、政府の沖縄施策のすべてを掌握することは、沖縄県の固有の権限をそれだけ縮小する意味をもつ」、「総合事務局設置は、それが、国の強力な出先機関となるだけに、沖縄県知事と県民を離反させるのみならず、すべての権限を集中する結果、沖縄の自治権の剝奪、自治体の弱体化を導くであろう」と断じた。

自治との関係でもう一つの視角は、経済と開発の側面からの開発庁論である。沖縄開発の基本は、工業中心の、本土独占資本の要請を容認する開発政策という認識に立ち、「開発政策が沖縄開発庁構想にみられるように中央集権化された権力を背景として国策として計画され実施されようとしている」。「沖縄開発について、中央集権的性格の貫徹を保障する機構として沖縄開発庁設置が構想されている」と把握するのである。なぜ、中央集権的機構が必要か、別の論者は、生産機構の地理的拡大と管理機構の集中化の現状において、産業行政の基本が、資本の集積集中の激化を反映したものと捉らえ、開発庁もその例外ではないとするのである。すなわち、「地域開発が資本の地域支配を誘導するものであり、資本の集中化を促進するものであってみれば、それに適合した行政組織として中央集権的機構が施かれるのは必然であって、したがってまた、地方自治侵害の傾向もそれだけ強くならざるをえない」とされたのである。

また、注目すべき指摘として、広域行政と地方自治の再編の試みとして開発庁を分析する論者もいる。すなわち、復帰対策要綱の二次分(七一年三月)において、「新全国総合開発計画および新経済社会発展計画については、復帰後所要の改訂および組入れを行うものとし、この場合、新全国総合開発計画に沖縄を一ブロックとして

取り扱う」とされていた。計画上沖繩が、北海道、東北などのブロックと同格に位置付けられたのである。そして、開発の単位がブロックであるという広域性が、他方における道州制の議論とあいまって、ブロック開発を担う広域的中央行政機関すなわち沖繩開発庁として理解されたのである。「沖繩開発庁―総合事務局が設置されたことの意味も、実はこの道州制―中央集権化に見合う、強力な中央集権的行政機構の設置のそれに他ならない。本土において進行しつつある行政機構の再編を沖繩の復帰を奇貨として一挙に沖繩において実現」するものと分析するのである。広域的開発の国家行政組織を沖繩において試行するものと理解したのである。

批判の二点目は、基地強化を担う機関としての開発庁という理解に立脚する。「経済開発と軍事基地確保が直接的に結びついて進められている沖繩」という基本的認識があり、その上で、「沖繩開発庁が行う所掌事務の対象には、一般的な開発計画の対象をあげて策定するとしても、一般的行政分野における諸対象を多面的にとりあげていながら、実は、その中心的行政の対象が、『国家的利益』とされる防衛施設の整備拡充に利用される条件をも含んでいる」、「そこに基地強化のための開発という意図が伏在」していると見るのである。基地と開発をもっと直接的に結びつけて予想する者もいる。「沖繩開発における国益上の任務は沖繩の基地整備と関連する。……：国策としては開発庁を軍事基地の整備拡大に大きな比重をおいて運用するものとみられる。防衛施設を沖繩の地域開発に組入れるためには、どうしても国が開発の主体となって計画・実施のすべてを掌握する必要性が生じよう」とするのである。また、根拠は明らかでないが、開発庁の中に防衛施設庁関係の部局が置かれる可能性が強い⁽¹²⁾という推測もあった。

批判の第三点目は、行政機構の複雑さあるいは二重行政の弊害である。後に紹介する（次号予定）が、沖繩振興開発に関わる事業の経費は沖繩開発庁予算として一括計上され、その後関係省庁へ移算され執行される。沖繩

側から見れば、開発庁はもとより、「予算の要請等すべて各省を相手に折衝しなければならぬ」¹²り二重の手間暇がかかる。「沖繩県側からみて、はたして便利な行政組織となるか……疑問」とするのである。

以上述べたような新聞そして研究者の論調の中で、革新政党が開発庁反対に転じ（前稿参照）、また、当時最大の大衆運動団体であった祖国復帰協議会も、「北海道方式による開発庁設置反対」¹³を方針にした。復帰自体に批判的な言論や運動が高潮する中で、開発庁も反対論の合唱につつまれたのである。

注

(2) 沖繩返還に際しての政府の基本方針が「沖繩復帰対策の基本方針」（七〇年三月閣議決定）であり、それに基づき、各論的に本土法の適用その他沖繩に対する国の施策の大綱を定めたものが「沖繩復帰対策要綱」である。対策要綱は、七〇年一月、七一年三月、七一年九月と三次にわたり閣議決定された。

(3) 瀬長浩「世がわりの記録―復帰対策作業の総括」若夏社三一頁。

(4) 開発庁・総合事務局をテーマとする論文をここで総括的にあげておく。松田智孝「地域開発行政と地方自治」法律時報四四卷六号、宮里整・緑間栄「行政組織」法律時報四三卷二三号、平野克明「日本政府の基本政策」法律時報四三卷一三三号、牛山積「沖繩開発と地方自治」法律時報四三卷一三三号、久保田穰・広沢民生・佐藤英善「行政組織」法律時報四三卷一三三号。

(5) 沖繩振興開発特別措置法、沖繩振興開発金融公庫法、沖繩開発庁設置法。

(6) 平野克明「日本政府の基本政策」法律時報四三卷一三三号一二五頁以下。

(7) 牛山積「沖繩開発と地方自治」法律時報四三卷一三三号一二三頁以下。

- (8) 松田賀孝「地域開発行政と地方自治」法律時報四四卷六号八〇頁。
- (9) 久保田稯・広沢民生・佐藤英善「行政組織」法律時報四三卷二二号二二六頁。
- (10) 久保田・広沢・佐藤前掲論文一三七頁。
- (11) 平野前掲論文二二七頁。
- (12) 宮里整・緑間栄「行政組織」法律時報四三卷一三二号二四六頁。
- (13) 久保田・広沢・佐藤前掲論文一三六頁。
- (14) 宮里・緑間前掲論文二四五頁。
- (15) 浦田賢治「沖繩協定と現代日本法の再編」法律時報『臨時増刊沖繩返還協定』一三三頁。

(2) 批判論の検討

前述したように、以上の諸論点はすでに行政研究会によって取り上げられていた。それが、「中央」の研究者ならびにマスコミによってより詳細に論じられたのである。これらの開発庁論は今日改めて読み直すとおそらくイデオロギー過剰とする批判が多いにちがいない。たしかに、政治学的側面に力点が置かれ、組織法論理的知識を欠いたと思われる議論もあることを否定することはできない。しかし、将来予測を誤った勇み足の議論として単純に切り捨てることのできない面をもつこともまた否定できない。これらの主張が、今日から見てもどのように評価されるか、以下若干の検討を行いたい。前節で、開発庁批判の論点として三点を上げたが、ここでは自治侵害の危険性と基地強化のための行政機関という二つの問題を取り上げる。二重行政については、「開発庁の財政過程」(次号)において述べることを予定している。

この時期は、七二年五月一五日の復帰に向けて、復帰準備作業はまったなしで進行していく時期である。まさに政治の季節であった。復帰に対する不安、懸念や疑問も増大してくる。これまで追求してきた復帰理念と明らかになってきた現実の復帰の間の落差が大きく、それが復帰拒否や独立論などの形で主張されたのである。自治についてもそのことがいえる。復帰運動が自治権拡大運動と表裏をなして展開してきたがゆえに、自治は復帰理念の一つをなしていたのである。復帰理念が求める自治と所与の自治の違いを明確に意識することができる段階にいたり、戸惑い反発するという状況にあった。

結論を先に言えば、沖縄県知事が開発庁長官の下部機構にしかすぎなくなるといふ論者の批判は、国と自治体の法的関係としてみた場合には必ずしも正しい指摘とは言えない。開発庁・総合事務局の設置によって、政治的にはともあれすくなくとも法的側面では、他の府県（および市町村）と沖縄県（および市町村）の自治の範囲は大卒で異なる所はないのである。復帰直後に沖縄県東京事務所長は、（総合事務局は）「復帰前……第二ユースカー（米国民政府のこと：筆者注）だ」という意見もみられたが、現在から見るとこれは杞憂だった」と率直に述べている。¹⁶⁾

ここで問題となるのは、復帰前の自治をどのように評価するかである。詳論する余裕はないが、その設立時において琉球政府の権限は限られていた。米民政府布告一三号「琉球政府の設立」（一九五二年二月二十九日）において、琉球政府は、「米民政府の布告布令指令に従う」（二条但書き）と規定されていたように、米国民政府の代行機関あるいは緩衝機関としての性格をもつものであった。しかし、住民の自治権拡大運動の成果として、その末期においては、米民政府に対して住民の意見を代弁する自治機構として機能するようになっていた。県民は、その状況を「実質的かつ広範な自治」として捉らえていたのである。¹⁷⁾

たしかに、当時の沖縄県民は、国民主権という主権者として（日本という国家の）主権の行使にたずさわることとはできなかった。そして「琉球」が主権国家でないがゆえに「琉球」の主権にも無縁であった。主権を分有するという立場になかったのである。権利を守るため国家を形成し、国民がその意思を決定するという現代公法の公理の根幹のところを欠いた状況にあったといつてよい。

しかし他面、実態の面、統治団体としての琉球政府のレベルで見れば話は別となる。特に、国と自治体との関係の自治すなわち団体自治の側面而言えば、琉球政府が国の政府としての性格を合わせ持っていたがゆえに、広範な自治権を有していたといつてよいであろう。琉球政府は、行政面で、国家事務を担い、また立法の面では、政府立法院は国会に近い広範な立法権を行使し、さらに司法の面では裁判所をもち、現行自治制度にはない司法権をも有していた。わが国の自治状況を表現する三割自治という言葉は、主として団体自治の側面について言われている。それに対し琉球政府は、日本国家の統治権から分離されていたがゆえに、ある意味で、広範な団体自治を享受していたのである。¹⁰ 気鋭の経済学者松田賀孝は、「琉球政府よ、復帰後も政府であれ」と題して次のように論じた。¹¹ やや長くなるが、適切な指摘であるので引用する。「戦後の苦難の歴史の中で、われわれはかけがえない貴重な体験をした。それは、みずからの政府をもったということである」、「琉球政府の場合、法制度上、究極的な権限は、高等弁務官の手に掌握されている。そのねらいを一口で言えば、軍事基地の保持にある。だから基地の運営に支障をきたすような行為に対しては厳しい規制が加えられている。ところがほかの領域については、……本土の地方県庁とは比較にならないほど、大きな権能を琉球政府は与えられている」、「琉球政府よ、いまだ三割自治の他府県並みでもあるまい。これからも、地方政府としての権能を保持し、本来の地方自治を墨守すべきである」。

松田が論じたように、復帰は、三割自治体制への編入であり、その点団体自治の大幅な縮小という結果を伴っていた^⑧。沖縄タイムスの「自治の実験」が「みずから戦うことによってえいえいと築きあげてきた自治のすべてを失う」というのはそのようなコンテキストの上で読まなければならない。開発庁の設置を自治の侵害とする批判は、当時の自治権拡大運動の実績に正当性の根拠をもつと言える。

しかし、厳密にいうならば、これは沖縄の返還が、日本の体制内への復帰であったということであり、開発庁・総合事務局による自治の侵害とは分けて考えられなければならないであろう。「沖縄開発庁が、政府の沖縄施策のすべてを掌握することは、沖縄県の固有の権限をそれだけ縮小する意味をもつ」という批判は、琉球政府との比較でなら正当であり、また、あるべき府県の権限と比較しての立法論としてならば妥当である。しかし、四七番目の県として議論するならば、現行自治制度の中で法的に沖縄県の権能が他の府県に比して縮小されているというわけではなく、誤解が生じる余地があり、前述の県東京事務所長の「杞憂だった」という評価となるのである。

第二に、基地強化のための開発庁という批判である。沖縄が戦後行政上本土から分離され米軍政下に置かれたのはその地理的状況のゆえであった。それは復帰後も変わることはなく、今なお、広大な米軍基地が置かれている。沖縄返還を合意した際、佐藤総理が「沖縄における米軍基地の重要性について日米間の基本的な認識は一致しております。沖縄基地の平和維持機能は、今後とも有効に保たなければならない^⑨」と述べたように、復帰によっても基地の機能に変化はないというのが日米の意思であった。むしろ基地の機能維持のための返還であったといえる。しかし、そのことから開発庁が軍事行政機構であるとみなす認識は、今日ない。まして、防衛施設庁関係の部局は開発庁の中にない。

とは言っても、沖繩開発は基地の代償である、という側面が復帰一〇年目あたりから次第に明確になってきたことを指摘する必要がある。

すでに何度か論じたが、基地の安定的維持が振興開発の目的となっているということである。このことは、復帰一〇年目、第二次振興開発計画に関連する国会論議にもっとも典型的にかつ直裁に語られている。長くなるが、振興開発計画の隠れた目的が明らかになるので、当時の鈴木首相、桜内外相、田辺沖繩開発庁長官の発言を紹介しよう。

鈴木首相「沖繩の基地が沖繩本島に大部分集中しておる、二〇%を若干上回る地域が軍用に使われておるということは、これは私もよく承知をいたしておるところでございます。この基地は、県民の皆さんには御苦勞をかけておるわけでございますけれども、しかし日本の平和と安全あるいは極東の安全の確保の上におきまして非常に大きな役割を果たしておるということ、これも事実でございます。私は沖繩の県民の皆さんの御苦勞がそういう形で日本の平和に貢献しておるということを日本国民は忘れてはいけません。沖繩の県民の皆さんに対する感謝の気持ち等を常に忘れてはいけません、このように考えておるところでございます。したがって、沖繩の振興開発等につきましても、われわれは温かい気持ちでこれに協力するという姿勢が必要である、このように考えておるところでございます。」

桜内外相「現在、日米安保条約がございまして、その安保条約によってわが国の平和と安全、ひいては極東の平和と安全にその条約が有効に働いておるわけでございます。その安保条約に基づく沖繩県にございます米軍施設区域が、円滑にかつ安定的に使用を確保することはこの安保条約の目的達成の上に必要なことであると思っております。……私どもはそういう重要な安保体制の中における沖繩基地ということを考え、また戦後の状況を

考えまして、先ほど総理の御説明もありましたように、沖縄振興の特別措置法を講じながら、また不幸にして問題が起きたときは、それについて誠心誠意この解決に努力しておるといふそういう状況にあるわけでございます。」

田辺沖縄開発庁長官「基地があるだけに、それに対して別途の配慮をしなければならぬ、それが第一次振計の大きなねらいである、こう考えておるわけでございます。もちろん、基地の縮小をしていくことは、私の本来の念願でございますけれども、安保条約のある以上はこれが一気にできない、そういうことから考えますと、この第一次振計さらには第二次振計をやっていく上においてこの問題に十分な配慮をしていくことは当然であります。」

基地維持のための振興開発という政府の目的は、以上の首相、外相、開発庁長官の答弁に明らかである。

もう一つ、具体的事例で、第三次振興開発計画と基地維持の関係が表面に出てきた例をあげよう。一九九一年の公告縦覧事件である。軍用地として国との賃貸借契約を拒否する軍用地所有者(いわゆる反戦地主)の土地を強制使用するためには、米軍用地特別措置法³⁸・土地収用法の定める手続きが必要である。その一環として、裁決申請書の公告縦覧の代行という知事に課された手続きがある。知事は、代行の拒否を求める支持母体と機関委任事務であることを盾にして代行をせまる国との板挟みの中で一〇〇余日が経過し、結局知事は代行を行うことになる。

強制使用反対を公約にした知事に対し、国が、代行をせまるにあたって材料としたものは何か。知事が、「拒否すれば、三次振計に支障をきたす恐れ」があったと述べていることから推察すれば、国の政治的切り札は、まさに策定途中の第三次振興開発計画であった。マスコミ等において、基地と振興開発計画のリンク論が半ば公然

と語られたのである。振興開発計画は、基地維持目的を持つということは前述したが、公告縦覧事件でその目的は見事に功を奏したということになる。保守知事時代にはみえにくかった振興開発計画の性格が、明瞭になったとも言えよう。

以上見たように、開発庁が軍事行政機構ということはありません、また開発行政の中心的対象が防衛施設の整備というのも短絡にすぎるとしても、少なくとも、振興開発計画が軍事基地確保の代償としてのねらいを一面において持つものであり、それを所掌する機関としての開発庁という側面は否定できないとも言えよう。このこと政治的帰結を言えば、沖縄県民が基地をわが国の安全上必要なものとして積極的に容認する場合は開発庁・高率補助は消滅することにつながるであろう。復帰五年目未だ革新優位で推移する政治状況の中での参議院選挙において、激戦のすえ、保守党候補が当選したとき、政府首脳が、「沖縄は変わった。反政府、反体制では自分たちの生活は守れないと感じた証だ。沖縄開発庁はもういらぬ」（朝日新聞七七年八月二四日）記者席（一）と述べたというが、そのあたりの事情を示したものとも言えよう。

注

- (16) 琉球新報一九七五年五月二六日。
- (17) 沖縄タイムス一九七二年一月二〇日「政治の実験」。
- (18) 住民自治についても、教育委員の公選制など本土では廃止された自治の制度を維持していた。
- (19) 松田智孝「地方自治を考える―琉球政府よ復帰後も政府であれ」沖縄タイムス一九七〇年一〇月一四、一五日。
- (20) 復帰の基本的なあり方の問題であった。比嘉幹郎琉大教授（当時）が沖縄自治州を主張し、また、飛鳥田一雄横浜市

長(当時)も他府県並を否定し、沖縄自治の回復を主張したが、これらは、国の地方制度の変更を伴う積極的自治政策の提案であった。しかし、琉球政府は建議書において自治を主張したが、このような具体的制度を伴う政策を示すことはなかった。

(21) 佐藤総理大臣のナショナル・プレス・クラブ演説、法律時報臨時増刊第四三卷一三三号所載三三三頁。

(22) 仲地「復帰後沖縄における基地維持政策の展開」法の科学一一号。

(23) 「衆議院沖縄および北方問題に関する特別委員会議録第七号」三四頁。

(24) 「参議院予算委員会議録第一〇号」二〇頁。

(25) 「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」一一二頁。

(26) 正しくは「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定の実施に伴う土地等の使用等に関する特別措置法」(昭和二十七年法律一四〇号)。

二 復帰後の沖縄開発庁論

復帰後は、沖縄開発庁・沖縄総合事務局を正面から取り上げる議論は、潮のひいたように消え、少ない。それゆえ開発庁・総合事務局に対するこの時期の評価がどのようなものであったかを考察するのは容易ではない。本節では新聞論調に現れた開発庁論を中心として考察することにする。その際格好の素材となるのが、開発庁障害論と行政改革の二つである。

なお、復帰後の開発庁論の流れをあらかじめまとめると、次のようになる。復帰と同時に開発庁と総合事務局が設置されるが、当初は復帰前の開発庁論と同じ路線の上で、県（あるいは自治）に敵対的関係にあるものとする意識が強く働いていた。ところが、開発庁は時とともに認容され、ついには支持し強化を求められる存在に変化していくことになる。

（1）開発庁障害論

復帰直後の開発庁に対する県民の意識は、制限給水に対する反応と開発庁障害論に見ることができるといえる。

沖繩の水行政は復帰二〇年の今日も綱渡りを強いられている。ダムには県管理と国管理があるが、県管理のダムは、大規模な国管理のダムから取水をし、そこから県民へ給水している。国のダムを管理する総合事務局は、中期の水事情を考慮して、取水の量を決めることになる。水をめぐって国と県の利害が対立しているわけではもちろんない。

一九七六年は三月という早い時期に夜間断水がはじまった。三月の県議会で議員から「（国管理の）福地ダムには一二〇日分の豊富な水量があるにもかかわらず制限給水をしなければならないか」と追及された県企業局長は、「福地ダムを管理している総合事務局から、これ以上取水はできないといってきたため、やむを得ず制限給水にふみ切った。これまでもっとふやすよう要請しているが、総合事務局としてはできないとのことであり、近く知事を通じて政治的に解決していきたい」と答弁している（琉球新報一九七六年三月二五日）。水の需給という予測と技術を基礎とした行政上の問題が、あたかも補助金獲得かダム建設要請のような政治的問題のごとき答弁となっている。この質疑答弁をみると、制限給水に対するいらだちが、総合事務局に向けられたことがわか

る。もっとも新聞の記事がどの程度、議会の様子を正確に伝えたかは不明である。ただ、この記事の見出しが、「取水量の制限理由に」「制限給水は総合事務局の指示」「企業局長・積極的に解決図りたい」としているところに、新聞のスタンスが伺えよう。そして、一読者は、制限給水と題して「水も漏らさぬ行政とはこのことでしたか」と総合事務局長に皮肉を浴びせている（琉球新報三月二十九日「うそっぱち」）ところに、県（民）に対立する存在としての開発庁・総合事務局という復帰前の開発庁についての意識が具体的形をとって表面化したとみることができよう。

開発庁障害論が表面化するのには、復帰五年目、地籍明確化法³⁶をめぐるのである。戦火と基地建设によって戦後の沖縄には土地の位置・境界が不明となった地域（地籍不明地）が大規模一本島面積で一二％に存在していた。地籍明確化は、沖縄の戦後処理の問題であるが、その解決を求めて県は法案を添えて特別法の立法を要請した。一自治体が国家事務に属する法律案の作成を自らおこない、政府に立法を要求するという前例を聞かない自治体運動であり、結果的に一定の成果をあげることができた。すなわち、政府が提出した法案は、国会で大幅な修正をうけるが県案は国会における修正に大きな影響を与えたのである。特殊な形ではあるが、自治体が法律制定過程に参加した希有な例として記録されてよい。さて、その国への立法の要請過程で、開発庁は決して好意的ではなかったようである。沖縄タイムス社説（一九七七年五月一八日）は、「だれのための開発庁か」と題して、次のように論じている。「沖縄開発庁が復帰五年たった今日、『沖縄問題の解決をはばむカベになっている』との声が県行政の内部から出ているという……。〔開発庁の〕主任務である総合調整がうまく機能しないばかりか、関係省庁の責任を不明確なものにし、問題解決をおくらせたりより複雑なものにするケースがあるという。……戦後処理の重要な課題であるはずの放棄請求権の処理、軍用地を含めた境界不明地の地籍調査、基地にかかわ

る諸問題の解決など、開発庁があるために、関係する他の省庁が消極的あるいは責任回避をしてたらい回しにされているケースもあるという。……県庁内部では開発庁が沖縄住民の要求を吸い上げた関係行政機関との調整が十分に機能しないばかりか、逆に住民の意思に反する国の施策を押しつけているとの声もある。さらに、『沖縄の側に立ってものをいうのではなく、次のステップ(出世)を考えて発言している』との不満もあるという」。社説は、「という」という表現で、断定はさけつつであるがいくつかの例証をあげて批判した上で、結論として開発庁へ次のように提言する。「適切な行政運営を行うよう反省を促し、開発庁が統治のための機関でなく、住民が抱える問題解決のための機関として機能することを望みたい」と。

さらに、地籍明確化法が制定された後、今度は同法施行令でも県と開発庁は対立した。法一九条は、土地改良・土地区画整理事業等の推進のため必要な措置を講ずるものとする、と規定し、また、法二二条は、地籍不明地内の公共施設整備について政令で定めるところにより、必要な財政措置を講ずるものとすると規定した。施行令の制定をめぐって、現行の特別措置以上の措置すなわち全額国の負担等を内容とする政令を求める県の主張は、開発庁に受け入れられず、法一九条の必要な措置、法二二条の財政措置の規定を欠いたままの政令が施行されることになる。

開発庁に要請に出向いた軍用地転用促進協議会(知事を会長とし関係市町村長で構成)は、対応する開発庁の姿勢を、「高圧的」なものと受取った。沖縄タイムス(八月一七日)は、一面トップで「国の責任自覚せぬ開発庁」という見出しで報道している。社説においても、「開発庁の姿勢に少なからぬ問題があることがあきらか」(沖縄タイムス七月三一日)と断罪し、コラムでも「障害有理説」(沖縄タイムス八月二日)、「沖縄開発庁はどここの開発庁」(沖縄タイムス八月一七日)と題して論じた。「仮に、……開発庁の見解が正しかったとしても、

それではどうするか、……といった次の対応が全くでてこない」(沖繩タイムス八月二二日)という批判の中に、むしろ開発庁にかけたうらがえしの期待感もみてとれるのである。

沖繩タイムス社説(八月一八日)は、「もし開発庁のカベがあくまで厚いとすれば、軍用地転用協がいう幅広い県民運動も当然に予想され(る)」と述べたが、県は積極的に、大衆運動のレベルの政治問題化することを図った。県の軍用地転用対策室長が、労働組合の協議体である県労協を訪ね、県民規模闘争の必要性を訴えたのである。「行政レベルの折衝では、もはや開発庁の厚い壁を突き破ることはできない。県労協の協力も得て開発庁を追及する強力な運動を展開する必要がある」(沖繩タイムス八月二三日)とする要請である。現行法内で対応するとする開発庁に対し、県は、県民世論を背景として、より有利な特別措置を求めようとしたのである。県が直接労働団体に対して国に対する運動を求めるのは、復帰運動一戦後わが国の最大規模の大衆運動で、国に対し地域の要求を突き付けて譲歩を得て来た運動一の記憶がまだ濃い時代の所産であったといえる。前稿の「おわりに」でも引用したが、復帰前に宮里政玄が「沖繩は絶えずスローガンを掲げ、大衆運動を盛り上げて要求を通してきた」と指摘している。沖繩の政治手法がここでも取られようとしたのである。

そして、行きつくところは、開発庁に対する全面的不信感である。県企画調整部は、復帰五年目の県政を総括し、復帰諸制度の見直しをおこなった。制度の改善、あるいは新たな措置を求める国への要請事項四九項目をまとめている。要請の今後については新聞は、「開発庁のカベをどう突破するか」と問題を提起し、「いったい開発庁には、振興開発特別措置法にふれることは自らに傷がつくといった考え方があるのではないか」という意見を紹介している(沖繩タイムス一九七七年八月二二日)。開発庁に対する不信感は、「問題はただひとつ、すなわち開発庁のカベ」(八月二二日沖繩タイムス「寸評寸描」)とまで極言されるような状況であった。

開発庁障害論をどのように評価すべきか。一つの見方として、沖縄開発庁が、沖縄という特定地域を対象とする行政機関である以上、開発庁が沖縄県と国の間のかべであるはずはなく、もし、開発庁がかべになっているように見えるとしたら、沖縄側の要求がもとも国にとって明らかに受け入れられない要求―例えば基地の完全撤去―であるか、条理にてらして筋の通らない要求であろう。県が国に対峙する場合、開発庁は、まず最初の交渉窓口となる。入り口が狭い場合もあるが、それを乗り越えたときは開発庁は国の中の県の応援団として県の側に立つときなのである、とする見方である。開発庁が格別の障害となるのではない、開発庁は国の一つの機関にすぎず、問題は国と自治体の対抗関係だ、という理解は大筋で妥当であろう。開発庁障害論として宣伝されたのは、地域利益の主張を、行政レベルで政府の官僚を説得できない沖縄側の政治的アプローチとする理解が可能であろう。この個別問題についての論評ではないが、「いったい、沖縄総合事務局さえ突破できないで、中央政府に沖縄の自主的な要求を受容させることができるのだろうか」とする見解はこの系譜にある。

しかし、地籍明確化法について見ると、新聞は「開発庁障害論が鮮明化」と見出しの下、次のように報じていた。「自治省は、同条による財政措置は全額国庫負担でなければならぬとする見解を開発庁に申し入れるとともに、県に対しても、同条による事業は補助事業ではなく国の委託事業なのだから財政措置を誤ることのないようにとの趣旨の文書通達がなされている。……防衛庁も県の要請に理解を示し防衛庁としても協力したい。しかし主管は開発庁なので……」と回答している(沖縄タイムス一九七七年八月一日)。「各官庁とも共通していることは開発庁側が、それなりの前向きな解釈を示すのならそれに従うとの態度」(沖縄タイムス八月二三日)であったとする点で報道は一致している。直接の担当であった県職員が後になって次のように証言している。「不動産登記法の所轄である法務省は、県が(地籍明確化法案を)まとめてきたことに対し『国がやるべき分に

ついでまとめてもらいご苦労さんでした』と労をねぎらい、民事局の清水湛第三課長(当時)は『よくまとまっています』と高く評価した。防衛庁や施設庁、国土庁も『十分検討させて下さい』と非常に丁寧だったが、開発庁は『国に対し自治体が法案要綱を持って要請するのは筋違いではないか』という意味のことを言われた(沖縄タイムス一九八二年九月二七日「統沖縄の証言」)という。当時の副知事も同様に、「政令をどうするかについて開発庁は、防衛施設庁に比べて法の一九条二二条に対し消極的だった」という証言をしている(沖縄タイムス同上)。地籍明確化法施行令について、開発庁の側にも言い分があったはずであるが、その意向は、「議員立法でもともと法が不備」という以外、具体的説得的な論拠は伝えられていない。

ともあれ、自治省・防衛庁等が理解を示す中、開発庁が県の前にたちはだかっているととして県民には受取られただのである。国対県ではなく、開発庁対県の対立構造と理解されたのである。この通りであれば、まさしく開発庁こそが障害である。しかし、他の省庁が、直接の所轄でないがゆえに責任を負う必要がなく、県に対し儀礼的挨拶をおくったと推察できなくもない。両者のどちらがより実態に近いかを、実証的に論証することはできないが、すくなくとも言えることは、当時の県庁内外における世論は開発庁こそが障害であると認識していたことであり、もう一つは、(保守県政の登場の影響もあると思われるが)この後声高の開発庁障害論は影を潜め、逆に開発庁必要論が登場することである。

注

(23) 正式には、「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」。

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を参照せよ。

（24）来間泰男『沖繩経済論批判』日本経済評論社一一六頁。

（2）行政改革と開発庁

行政レベルにおいては、沖繩開発庁の存在意義を疑問視する向きがあるのは当然であり、そこから、行政改革とのからみで、開発庁統廃合論が折に触れ登場することになる。以下、行革に抵抗する沖繩側の論議を本項で、行革を進める国の側の論議を次項でみていくことにする。国の側は一枚岩ではなく、国の内部に開発庁統合を進める路線とそれに抵抗する路線が存在したことは当然である。

おそらく、沖繩開発庁の改廃論議の最初は、一九七七年であろう。復帰わずかに五年目である。当時の福田内閣は、本格的行政改革を標榜し、中央官庁の抜本的な機構改革案作りを目指し、その一つとして北海道・沖繩の両開発庁を自治省に編入する構想があった（琉球新報一九七七年二月一九日、同二月三日）。政党・労働団体でも沖繩に影響力の薄い民社党・同盟は、開発庁の廃止を主張してくることになる（琉球新報一九七七年七月三十一日、同七九年一月二四日）。この時は、総務長官の「戦後処理がずいぶん残っているし、沖繩振興開発計画も一〇カ年の半分を残しており、すぐにはなくせない」（沖繩タイムス一九七七年八月二五日）という発言が支配的考え方であり、また説得力もあった。地元も、さほどのリアクションもなかった。最終的な閣議決定である行革大綱においても、当初の内閣の意気込みにもかかわらず、中央省庁の再編成は、抽象的な表現にとどまり、沖繩開発庁はじめその他の省庁も具体的には一切ふれられなかった。

かなり本格的に改廃が論議されるのが、復帰一〇年目が近い、第二次臨時行政調査会（以後「臨調」と略）以後である。

行政組織をどのように統廃合するか、その組み合わせは、行政事務の枠組みをどう設定するかで、多様な構想が可能である。事実沖繩開発庁についても自治省内への設置論が復帰前にあり、また復帰後も自治省編入の構想があったことは前述した。考え得る複数の案のうち、国土庁・北海道開発庁・沖繩開発庁の三庁を統合するという案は、臨調第三次答申（「基本答申」）でレールがしかれた。以後は、国土・地域総合開発を一元的に進めるためとして、北海道開発庁と沖繩開発庁を国土庁へ統合するという三庁統合論が語られることになる。

一九八一年に臨調が発足して以後、検討過程の中間的報告である部会報告や年次毎の行革大綱等を含め多数の答申類ができたが、節目となるもので開発庁に触れるものは次の通りである。

①臨調三次答申「基本答申」（一九八二年七月三〇日）は、次のように述べる。「国土庁、北海道開発庁及び沖繩開発庁を統合する。……ただし沖繩開発庁については、統合の時期等について特殊事情を考慮するものとする」（「第二部行政改革の基本的方策」「第二章行政組織及び総合調整機能等に関する改革方策」）。

②臨調最終答申（一九八三年三月一四日）は、次のように述べる。「国土の開発・利用等に関する企画調整機能の一元化の観点から国土庁、北海道開発庁および沖繩開発庁の統合（沖繩開発庁については、統合の時期について特殊事情を考慮）を提言」（「第一章行政組織」「一改革の方向」）。なお、本答申は、三庁統合の他、内務省の再編合理化として次のように述べる。「（沖繩開発庁）本庁機構について沖繩振興開発事業の進捗状況をみつつ簡素合理化を行う」。

③いわゆる行革大綱「臨時行政調査会の最終答申後における行政改革の具体化方策について」（閣議決定一九八三年五月二四日）は臨調答申を受けて、次のように述べる。「関係施策及び計画の円滑な調整と整合的な運営

に資するため、当面、国土庁、北海道開発庁及び沖縄開発庁による協議の場を設けることとし、国土庁等三庁の統合については、当該機関の担当する行政の特殊性にも配慮し、各方面の意見を聴取しつつ検討を進めるものとする」(「国土庁等三庁の統合構想」)。本大綱では、三庁の協議の場が提言され、統合へ一歩進んだものと受取られた。本大綱後、三庁の事務次官申し合わせにより、局長クラスによる三庁連絡会議が設置され、それぞれの重要課題について情報交換を行っている。

④「行革審意見」臨時行政調査会答申の推進状況について(一九八四年一〇月三日)は次のように述べる。「行政組織の関係では、政府における総合企画機能の強化や国土三庁(国土庁、北海道開発庁、沖縄開発庁)の統合等を図る必要がある」(「第一今後の課題」。「三行政組織」)。本意見ではいくぶん具体性を欠く表現となっている。

⑤「行革審答申」行政改革の推進方策に関する答申(一九八五年七月二日)は次のように述べる。「国土三庁の統合は、沖縄の特殊事情に配慮しつつ臨時行政調査会答申の趣旨に沿って進めることとし、当面、国土庁、北海道開発庁および沖縄開発庁の各長官は、一國務大臣の兼任とすることが望ましい」(「内閣の総合調整機能のあり方」。「その他」)。本答申では、長官の三庁兼任が打ち出され、三庁統合の布石と受け取られた。兼任については、第三次中曽根内閣(八六年六月二九日)で実現された。

⑥「第一次行革審最終答申」今後における行財政改革の基本方向(一九八六年六月二〇日)は、次のように述べる。「臨調答申等の指摘に沿って、社会経済情勢の変化等に即応すべく国土三庁の統合……を引き続き推進する」(「行政施策等の改革」。「三行政組織・公務員・事務運営」)。

⑦「平成元年度に講ずべき措置を中心とする行政改革の実施方針について」(一九八九年一月二四日閣議決定)

は次のように述べる。「国土庁等三庁の統合……についても中期的課題として引き続き検討を行う」(「行政組織」)。もともとは平成元年度という単年度の方針を基本とする大綱に中期的課題として取り上げられたことに、三庁統合への執念がうかがえよう。

⑧第二次行革審最終答申(一九九〇年四月一八日)においては、次のように述べる。「社会経済情勢の変化や従来の省庁組織の枠を超えた行政ニーズに対応し、関係する行政の総合的、一体的な実施が必要であり、それに向けた中央省庁の再編・統合を進める」(「第二行政改革の主要課題と改革の基本方向」)「五行政組織・現業・特殊法人等の改革」。本答申では、具体的に沖繩開発庁という固有名詞はでてこない。

臨調で、開発庁統合論が生じるのは、復帰一〇年目が近い八一年早々であり、以来一〇年にわたって開発庁は行革の目標とされてきた。その都度、沖繩は、北海道とともに地元の論理で働きかけ抵抗し、その存続を獲てきた。

この間の開発庁論議をみてみよう。まず、かつて「政治の実験」と題して開発庁批判の論陣を張り、また、開発庁障害論を報じた沖繩タイムスの論調を中心にみることにする。

当初の社説は真正面から開発庁の存続を要求するものではないが、しかし、統合に反対し存続を求める趣旨であることは明確に読み取ることができる。それが、間接的な表現から次第に直接的に開発庁を支持し存続を求めるようになる過程は興味深いところである。具体的にみていこう。

臨調第二部会で開発庁統合論がでてきた頃の社説(沖繩タイムス一九八一年一月八日)は、「行革のなかの沖繩開発庁」と題し、「これまで沖繩開発庁については、『中央直結を強めるもの』という批判が出たこともあつ

た」と過去の立場にふれつつ、「臨調が『沖繩の自治』の視点から『開発庁をどうすべきか』という根本にメスを入れるとすれば、望ましいことである」と論じた。このことは過去の主張と合致する。しかし、この社説の重点はむしろ次の論点にあらう。「確かに同庁は、いずれは解消する運命にあるし、県民も同庁の助けがいらなくなる状況―経済や民生の各面で本土水準が達成される日が早くくることを待ち望んでいる。しかし、それは、二次振計を中心とする今後の国の施策の展開いかにかかっているといえる」と。いずれは解消すべきだが、格差の残る現状ではまだ必要である、という主張と見てよい。「同庁の設置は、複雑な国の行政の中で効率的な沖縄施策を展開するための措置だった」と開発庁の目的に積極的に論及もしている。

臨調での三庁統合の主張が、「特殊事情を考慮する」として、当面の措置ではなく先送りになることが明らかとなった時点の社説(沖繩タイムス一九八二年六月二日)は、沖繩開発庁の統廃合問題を検討する際は復帰の原点で考えるべきという従前の主張を機軸としながら、存続について次のように展開する。まず、保守党知事と革新系衆議院議員の意見を引用して「ニュアンスの違いをみせながらも存続を強く主張することでは一致していた」と世論の紹介をしつつ、前回の社説よりはいくらか踏み込んだ表現で、「沖繩側として主張を続けていかねばならない」とするのである。

臨調の基本答申が提出された直後の社説は(沖繩タイムス八月一日)は、「今回の基本答申では、『特殊事情考慮』で当面の存続が認められ……たことはひとまず評価できよう。二次振計をこれから実施しようというのに責任官庁を統合してしまうなどは行政を展開していく上からも許されないことである」と明確に存続を評価した。同日付け紙面の記者による解説記事は「振興開発を推進していく上で、沖繩開発庁の存続と国庫補助負担率の特例措置は、不可欠であり車の両輪といわれる。(傍点筆者)」と、断定をさげつつ、しかし、開発庁は不可欠

とする認識を示した上で、「沖繩開発庁の存在そのものが、政府のサジ加減にゆだねられ、……沖繩にとつては政府の今後の動きに敵しいチェックを迫られている」「(沖繩開発庁の統合は) 県民の立場から納得のいく段階で検討されるよう、今後の強力な働きかけが残されている」と、存続運動の方向性をも明確に示唆するようになった。

八二年の臨調第二部会では、中央省庁の機構合理化の一環として開発庁の二つの局(総務局・振興局)の廃止の議論が生じた。その際の社説(沖繩タイムス一九八二年二月一日)は、「開発庁二局の存続を望む」と題して論じている。社説の見出しで、開発庁の行革(組織簡素化・統合)に対する反対の意志を表明するまでになったのである。社説は、「局存続問題は一難さってまた一難」と述べつつ、「『中央直結を強める』といった批判がでたこともあったが、複雑な国の行政のなかで横の調整機能を發揮し、県政をリードした」とのべ、かつての批判よりも現実の機能を評価する方へと姿勢の転換をした。続けて、「二局の廃止で開発庁の機能が低下し、国の沖繩施策が先細りすることが懸念されている」と評し、懸念している主体はぼかされているが、ここにも沖繩施策を担う機関としての積極的認知が読み取れよう。記者の解説記事(沖繩タイムス八二年二月十五日)は、「単に、局が二つ消える、ことにとどまらない。沖繩の本土との格差是正、自立的発展の成否にまで響く問題」と重要性を指摘している。同記事で注目すべきことは、「開発庁の機能は、むしろ強化すべき、という声すらある」と、開発庁強化論の存在を紹介するまでになったことである。

この後の論調は、明解である。行革大綱が決定され、論議が一段落した一九八三年五月二十五日の社説は、「沖繩は二次振計がスタートしたばかりであり、予算の一括計上と総合的な沖繩施策を進める組織である開発庁は、なお役割は大きい」ところでも積極的肯定といってよい立場を表明している。八五年七月二四日の社説も、「三

庁統合というのは、事実上困難が伴うばかりでなく、国政としても望ましいことではない」と、単に地域の問題にとどまらない国政レベルの問題として開発庁独立存続を支持した。²³⁾

以上にみたように、復帰前に自治のすべてを奪うものとされた開発庁は、その存続を支持される存在となったのである。もちろん、このような論調の変化を、変節と単純に批判することはできない。また、逆にそれは新聞が批判を生命線にするということのみで正当化されるものでもないであろう。否定から肯定へのこの落差は、復帰理念に照らしての開発庁論と復帰後の国・自治体間の現実の統治システムを前提にしての開発庁論の落差として理解しなければならぬであろう。

新聞以外をみてみよう。復帰前から、沖縄に強い関心を寄せて来た日本弁護士連合会は、復帰一〇年目に沖縄の人権問題を総点検し「復帰一〇年目の沖縄白書」を発表した。その中で沖縄の自治については次のように述べている。開発庁・総合事務局・沖縄振興開発金融公庫を評価をまじえず説明した後、「(沖縄)の特殊事情が解消に向かえば、本来の姿にもどす方向をとるのが当然であり、地方自治の本旨により近づけるべく、県や末端の自治体にてできるだけ権限や財源をおろして、地域に応じた自主的な施策や創意工夫を促進する制度を検討しなければならぬということにならう²⁴⁾」。文意は必ずしも明確ではない。「本来の姿」というのが、他の府県並を意味するのか、わが国の自治制度の本来の姿を言うのか不明である。あるいは、わが国の自治制度を自治の本旨に近づけよと言う趣旨か、沖縄で新しい制度を創出せよと言う趣旨か、明確ではないが、主張の眼目は、特殊事情が解消に向かえば、開発庁・総合事務局・国による振興開発計画という仕組みは必要としないということにあるようであり、その反面において特殊事情のある間は是認されるという趣旨とみてよいであろう。

次の社会党所屬の地方政治家の、三庁統合についての主張は明快である。「三庁統合方針を決定したことに強

い衝撃を覚える。……………沖繩県民の声を無視することになったことは全く承服できるものではない。……………沖繩開発庁の役割はますます重要性を増すことこそすれ、廃止につながる理由はまったくくない。……………沖繩開発庁を廃止させるか、存続させるかの問題は、今まさにあらゆる団体の今日の問題であり、県民全体が取り組むべき問題である。……………沖繩の振興開発のため沖繩開発庁は絶対に必要である」と論じた。もとより社会党の公的政策とみなしうるわけではないが、ここでも開発庁は存続の重要性を承認されたのである。

政治の場では、もっと鮮明である。臨調の行革論議の最中、県議会・那覇市議会等は、与野党全会一致で開発庁存続要請を決議している。また、市議会議長会は、開発庁の現機構の堅持強化を要望する決議を行っている(沖繩タイムス一九八二年二月三日)。

以上で明らかのように、開発庁は、沖繩においてその必要性を完全に承認され市民権を得たのである。開発庁不要論を推察させる議論が登場するのは次の段階である。

注

(25) 第二次臨時行政調査会の答申の実行を監視するため臨時行政改革推進審議会設置法によって設置された総理大臣の諮問機関。以下「行革審」と略称。

(26) さらに、第三次中曾根内閣発足に際し、国土庁、北海道開発庁、沖繩開発庁の三庁の長官が兼務体制となった時、琉球新報社説(一九八六年七月二四日)は次のように論じた。「三庁兼務は、先の臨時行政改革の示した『三庁統合』への布石ではないのか、と強い不満と疑念を表明せざるを得ない」。琉球新報は一九八九年二月一八日にもふたたび社説で取り上げ、「沖繩に特殊で難しい問題が山積していることは政府がよく承知しているはずである。これらの問題解決

のために、三庁統合はまだまだ時期尚早といわなければならぬ」と論じている。

(27) 法律時報「増刊復帰一〇年の沖繩白書」昭和五七年四月三〇日所載六五頁。

(28) 大城栄徳「振興に欠かせぬ開発庁」琉球新報一九八九年一月二八日「論壇」。

(29) 沖繩現地の動きではないが、自由民主党政調会の沖繩振興委員会は、「沖繩問題に対する国の責任体制を明確にし、総合的、一体的に諸施策を推進していく必要がある。従って、専任の國務大臣を長とする沖繩開発庁の存続は、沖繩の実情、県民の心情にかんがみ不可欠である」と開発庁存続を決議し、関係者に存続要請をしている（沖繩タイムス一九八二年五月一八日）。また、局制廃止が問題になった時も、「県民の期待は大きく、むしろ機能強化が望まれる」とする決議を行い、要請を行っている（沖繩タイムス一九八二年二月一〇日）。もとより、保守党知事を筆頭とする沖繩地元の働きかけがあったと推察される。