

琉球大学学術リポジトリ

戦後の沖縄における農業立法の変遷と特質 (2)

メタデータ	言語: 出版者: 沖縄農業研究会 公開日: 2009-01-29 キーワード (Ja): 戦後沖縄, 農業立法の変遷, 背景, 琉球政府, 農薬取締法, 農業基本法, 稲作振興法, パインアップル産業振興法, 林業 キーワード (En): 作成者: 高良, 亀友, Takara, Kametomo メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/0002015295

戦後の沖縄における農業立法の変遷と特質(Ⅱ)

高 良 亀 友

(琉球政府復帰対策室)

Kametomo Takara: Studies on the changes and the specific features of agricultural laws and regulation in Okinawa after the World War Ⅱ.

3 第三期 (1958年～1969年)

(1) 統治機構の概要

イ 米国軍政府機構

1951年初め頃からはじまった革新団体(「日本復帰促進青年同志会」「日本復帰促進期成会」)や革新政党(社会大衆党, 人民党)の日本復帰運動は, 終戦以来の米国の種々なる弾圧, アメリカ資本(琉球銀行, 琉球電力公社, 琉球開発金融公社, 琉球水道公社等)の進出に伴う経済支配に対する反米感情と住民の素朴な祖国復帰の願望とが入混ざり, 1950年代後半からは質量, とともに一段と高まりつつあった。このような沖縄住民の反米感情をいくらかでも緩和しようと, アイゼンハワー米大統領は, 1957年6月5日, 沖縄統治に関する新しい基本法として, 従来 of スキャップ指令を廃止し, 新たに「琉球列島の管理に関する大統領行政命令第10713号」(EXECUTIVE ORDER 10713 Providing for administration of the Ryukyu Islands)を公布, 施行した。

同命令は米合衆国政府(国防長官)の「琉球諸島住民の福祉と安寧を政善し, 琉球住民の経済的文化的進歩を促進する」という沖縄の施政権者としての最高責任を従来 of 「民政副長官」から高等弁務官に変え, 琉球列島米国民政府の長を高等弁務官と呼称するとともに沖縄駐屯の米国軍司令官を兼ねることを規定している。

しかし, 「民政副官」のもとにあって直接民政を掌握していた「民政官」は従来とかわりなく高等弁務官のもとに引き続き存置された。

同命令によって, これまでではっきりしなかった

琉球の統治方式が明瞭にされ, 米国民政府の管轄下に行政, 立法および司法の三権が沖縄側の手によって行使されることが次第に明確にされるようになった。しかしながら同命令の下においても依然として三権とも米国大統領, 高等弁務官の制約から完全に開放されるものではなかった。

その後, 沖縄における本土復帰運動が全県民的なものとなり, 一層激化の一途を辿るなかで, 本土の革新民主団体もこれに呼応して沖縄返還闘争を盛り上げた。このことが国内国際政治への反映となり, これまで米国の沖縄基地永久確保政策を支持し, 沖縄返還に冷淡であった本土政府を動かす, 日米双方の間で「沖縄返還」問題を真剣に話し合う気運を作るとともに佐藤首相をして「沖縄返還」に政治生命をかける態度に出させしめ, 遂に1965年8月には佐藤総理大臣の沖縄訪問を実現せしめた。

これを契機に日, 米両国首脳の間には沖縄の本土復帰の具体的な話合が急速になされ, 1967年11月ジョンソン米大統領と日本の佐藤首相との会談の結果, 高等弁務官の諮問機関として, 日米琉諮問委員会が設置された。

諮問委員会は, 米合衆国, 日本, 琉球の三の政府代表によって構成され, 琉球と日本とをさらに一体化し, 琉球住民の経済的社会的福祉を増進し, 琉球に日本との間に残存する障壁を排除するよう援助する手段, 方法を勧告することを任務とした。

また, 1969年11月の第2回目の佐藤訪米によって, 沖縄の本土復帰が1972年の早い時期に返還されることが日米共当声明によって明らかにされ, 「日米琉諮問委員会」が「沖縄復帰準備委員会」へ

と改組された。

これによって沖縄の本土復帰のための諸準備が早急に進められることとなった。

ロ 民政機構

1957年6月5日の大統領行政命令は米国民政府の機構に関する規定のほか琉球政府の行政主席の選任方法についても規定した。

すなわち、同命令第8節によって従来の民政副長官の裁量による任命方式から「立法院の代表者に諮って任命する」方式に変わった。

その後、1962年3月19日には大統領行政命令(第11010号)の第1次改正が行なわれ「行政主席は命令で定める立法院が行ない、且つ高等弁務官が受諾し得る指名に基づいて高等弁務官が任命する」と規定され、また、1965年12月20日の第2次改正(命令第11263号)では「行政主席は立法院の全議員の過半数によって選挙される」と改正された。

さらに1968年1月31日には同命令(第11395号)の第3次改正によって「行政主席は琉球住民がこれを選挙し、投票数の最多数を得た者をもって行政主席とする」とされた。

このような一連の改正は、琉球政府の創立以来琉球住民が主張してきた行政主席の直接選挙を米軍が拒否し続けるなかで、アメリカの権力に迎合してきた沖縄の支配層(保守党)がようやく安定してきたというアメリカ側の判断に基づいたものであったといえよう。

同規定に基づき初の行政主席の公選が1968年11月行なわれた。

選挙の結果はこれまで沖縄の政治を支配してきた沖縄自民党を除く、沖縄の全政党連合によって支持された沖縄教職員会会長屋良朝苗氏が圧勝した。このことは保守党(自民党)の圧勝を確信して直接選挙に持って行ったアメリカの期待を完全に裏切る結果となった。

しかしながら、立法院議員の選挙の結果は、1952年3月の立法院議員の直接選挙以来、任命主席のもとで政権の座にあった保守党(自民党)が依然、多数を占めた。

一方、このような制度変遷の下における琉球政

府の行政機構は、1953年4月1日民法による「行政事務部局法」(1953年4月1日立法第12号)が施行されて以来、1961年までの間3回に亘る改正が行なわれた。しかしながら、3回に亘る改正においては農林関係機構の改革はなく、1961年4月1日の第4次改正において、厚生局から移住事業関係の業務が経済局に移管され、移住課が設置された。また、農務課から農業改良課を分離独立せしめ普及事業の体制を強化した。

さらに1965年8月1日の第5次改正においてはこれまで農林水産業関係や商工業関係など同一局長のもとで処理していた行政事務を、両者は専門分野としての行政事務にかなり異質なものを含んでおり、しかも利害が相反する面を持っているので同一局長の指揮監督のもとに置くことは不合理であるとして、農林水産関係と商工業関係を分離独立せしめ、それぞれ農林局、通産局とした。

なお、この改革においては部制をとり、農林局に農政部、農林部、水産部、を置くとともに局長の直屬機関として農業試験場、林業試験場、家畜衛生試験場を附属せしめた。そのほか農務課を改組し、農務課の農政係と特産課の企画係、工場関係、パイン係とを合併して農政課とし、農務課の農政係を除く、ほかの部門と特産課のさとうきび、パインの生産部門を合併して農産課とした。このことは従来の縦割行政の弊害を反省し、横割行政による農業施策の総合性を確保しようと企図したものであった。

(2) 経済動向

1955年以降の沖縄経済は1950年代前半同様(基地建設ブームを中心とした基地関係収入)米軍関係受取りを基軸に各種の経済成長を促進する要因が加わり一段とその水準を高めた。

すなわち、1956年～1957年には本土における神武景気が好材料となって対本土輸出が大幅に伸び特に非鉄金属のスクラップ輸出が続き、1959年9月30日には高等弁務官布令第25号により「琉球開発金融公社」が設立され硬直化傾向にあった金融が緩和され重要産業への長期融資が行なわれるとともに高等弁務官布令第11号「琉球列島における外国人の投資」1958年9月12日による糖業、パインアップル産業等重要産業へ本土資本が導入された。また1960～1963

年には軍用地料の10年前払い一括受取り、砂糖、パイナップル缶詰の輸出増大などによって経済は大きく成長し、さらに1965年～1969年には日米両政府による財政援助の積極的拡大、ベトナム特需等が加わって極めて高い成長を示しながら発展してきた。

これに伴い住民の所得および消費水準もかなり高まり、生活様式も大きく変わって内容が都市化しつつ一段と向上した。

このような経済の発展過程における産業構造の態様は、「重要産業育成法」（1959年立法 第176号）、「糖業振興法」（1959年立法 第184号）、「総合開発法」（1959年立法 第180号）、「産業開発資金融通法」（1958年立法 第176号）、「パイナップル産業振興法」（1958年立法 第185号）等重要産業の振興に関する各種の法令が整備されたことと相俟って、第1次産業面では1960年代前半まで甘蔗の単一経営構造であったものが後半になって大巾な畜産業の伸びが加わって経営構造がやや改善された。

また、水産業では大型漁船による遠洋マグロ漁業が進展するとともに近海さばね釣漁業が開拓され、さらに沿岸捕鯨業も開始された。

第2次産業においては、大型分蜜糖工場、食料品加工業、パイナップル工場等が外資の導入によって大巾な施設改善がなされた。特にパイナップル缶詰企業の進展は注目に値するものがあつた。

そのほか、1960年以降には縫製加工、セメント、農薬製造、合板等の新規産業の出現と建設部門の既存民間企業の設備拡張、個人住宅建設、公共投資など工事量の一貫した増大があつた。

第3次産業においては消費及び投資需要に支えられて輸入が増大し、那覇、コザを中心に卸小売業、サービス業が急速に発展し、運輸、通信業務等が著しく伸長した。このような産業経済の発展要因は前述のような日本政府の財政援助の拡大、外資の導入、ベトナム特需等であつた。

また、このような経済構造の中における農業生産構造についてみると農作物については甘蔗が1957年以降新品種N:Co.310の普及拡大、本土政府の砂糖に対する特惠措置、製糖工場の大規模化、有利な収益性等の諸要因によって1962年には戦前同様輸出産業の大宗としての地位まで発展した。

しかし反面、食料事情の緩和により水稻、甘藷、大豆、麦類等の食料作物が激減し経営構造は甘蔗作

単一化の方向を辿つた。ところが相継ぐ台風、未曾有の大旱魃（1963年）、砂糖の自由化（1965年）による糖価の低落等の要素によってこれまでの甘蔗単一経営の改善が真剣に討議されるようになった。

他方、畜産では1957年に戦前水準（昭和11年）に達した豚が1959年には価格が暴落した。その反動でその後は甘藷作の減産とともに飼養戸数、および頭数ともに漸減した。

ところが1964年以降、再び安定的な購入飼料の供給と順調な需要の増加に支えられて飼養戸数の漸減、飼養頭数の漸増という構造的変化を伴いつつ生産は増大した。養鶏は島内需要に誘発されて1960年を境に急激な伸長を見せ、経営型態もこれまでの農家の副業的型態から多数羽飼養による専門的養鶏や企業の経営が発展した。

また、肉用牛は本土における牛肉の需要に対応せしめるための施策とこれまでの甘蔗一辺倒経営の転換を図るための施策の強化により、企業経営や農家の多頭飼養が一段と進展した。

(3) 農業立法の背景とその変遷

イ 農業生産に関する法令

(イ) 植物防疫法

1952年2月1日に施行された「琉球植物防疫法」（布令第62号）は法律事項や規則事項が同一法に規定され、法文解釈も著しく難解であつた。また、琉球植物防疫所が同法に基づいて設置されていたため、琉球政府の「行政事務部局設置法」（1953年4月1日）と低触する点があるなど、問題点が多く、運用上種々の支障をきたしていた。そのため、1958年10月民法による「植物防疫法」（1958年10月立法第89号）を公布、施行するとともに、1959年3月9日には高等弁務官布令第21号により「琉球植物防疫法」を廃止した。

なお、新法の施行に伴い1959年には「植物検疫規程」「本土向輸出トマト検疫規程」「有害動物緊急防除に関する規則」、1964年には「輸入材木検疫要綱」など一連の植物防疫関係法令を整備し、輸出入植物の防疫体制を強化した。

そのほか、島内の病害虫を防除するため「螟虫買上補助金交付要綱」（1954年告示3号）を施行するとともに甘藷天狗巣病防除対策として

甘藷健苗は設置に要する補助金を交付するため「甘藷健苗は設置補助金交付規程」(1952年)を施行した。

さらに1954年には猪、およびカラス駆除等を奨励するため「野生鳥獣対策事業補助金交付規程」(告示第341号)を公布施行し病害虫の防除に努めていた。

(四) 農薬取締法

1956年「病害虫防除資材購入補助金交付要綱」の施行によって本格化した農業の奨励事業は1958年「植物防疫法」の規定に基づく、備蓄農薬が予算化されることによって一段と農薬需要を増加せしめ、年々殺虫剤、殺菌剤、展着剤など115種類にのぼる農薬の輸入増をもたらした。ところで、沖縄に輸入されている農薬は全部農林大臣の登録を受けたものとされていたが、なかには、本土法第16条の2「農薬を輸出するため製造し、加工し、又は販売する場合は、この法律は適用しない」という規定により未登録の不良農薬が輸入され、市販されることが懸念された。

一方島内においては本土から農薬原体を輸入し島内で生産されるキャリアー(増量剤)を加えて農薬を製造する計画が(第1農薬株式会社、琉球産経株式会社)進められ、農薬の需給関係は一層激化する傾向にあった。

このような情勢を背景に琉球政政は1961年8月18日、農薬の品質を保全しその公正な取引を確保するため農薬の規格の公定、登録、検査を行ない、もって農業生産力の維持増進に寄与することを目的とする「農薬取締法」(立法第111号)を公布した。

同法は製造業者及び輸入業者の農薬登録、登録農薬に関する取締等のほか島内生産業者が将来東南アジア地域へ農薬を輸出する計画を持っていたことから第22条で「本法の適用除外を規定する」などほとんど本土法と同様な内容を規定している。同法は制定後2回に亘る改正がなされたが、1968年2月に行なわれた改正においては農薬の開発分野の拡大によって農作物の生理機能の増進抑制に用いられる「植物生長調整剤」(植物ホルモン剤)が急速に導入され、需要

が増加したため新たに農薬取締の対象とした。

また、従来まで本法の「病害虫」の範疇に含まれていなかった「ウイルス」についてもウイルスに対し効果のある農薬(クロールテクリン臭化メチール等)の開発によってウイルスを「病害虫」の概念に含めるようになった。

(五) 肥料需給安定法

1951年1月13日の米国民政府指令第12号「独占権の廃止」によってこれまで農業協同組合の肥料を含む農林水産用品及器具の独占配給の特権が廃止され、肥料商が復活するようになった。そのため1952年8月1日民政府書簡による「合同肥料委員会運営要綱」に基づいて合同肥料委員会を設置し、肥料の需給及び価格の設定等の問題を審議、検討、決定する制度をとった。

しかし、この制度は戦後のガリオア資金によって取り扱われた肥料の配給制度の時代のものであり、1956・7年頃の肥料事情にはマッチしなくなっていた。

一方、肥料の輸入はほとんど本土から輸入しており、琉球政府が肥料の需給計画を作成して農林省に提出し、本土の国内需要のワク内から割当されていた。ところが、肥料の供給とはいえず国際情勢の変化に大きく左右される状態にあった。そのため、1958年肥料審議会を設置、需給計画の策定、価格の設定などを規定した「肥料需給安定法」(1958年立法90号)を制定した。さらに本法施行に伴い実質的に需給の調整業務ができるよう「琉球列島における外国貿易」(1958年高等弁務官布令第12号第3項)の規定に基づく「貿易公表」(告示第185号)の指定品目とした。本法制定の趣旨は肥料の需要量の確保にその重点を置いていたが島内企業の勃興により1960年頃から肥料の需給量の確保というよりはむしろ輸入量を調整し島内肥料生産者の保護育成というところに政策の重点が移行していった。

しかしながら本制度は肥料の供給が順調に行なわれるようになった1964・5年頃からは実体法としての効力を失っている。

また、1954年には宮古、八重山、久米島、伊

平屋等各離島に対し、沖縄本島との価格差を是正し、離島農業の生産振興を図る目的で肥料の輸送費に対し補助金を交付するため「購入肥料補助金交付要綱」を施行している。

そのほか「自給肥料増産奨励補助金交付要綱」（1953年告示15号）、「推肥舎設置補助金交付要綱」（1955年告示第16号）、「低位生産地対策補助金交付規程」（1958年告示88号）等土地生産力対策に関する一連の助成制度を整備強化した。

㊦ 糖業振興法

1952年本土政府が沖縄の含蜜糖を南西諸島物資として指定したのに続いて1954年には分蜜糖が指定されたため沖縄産糖は本土市場で一層有利に販売されるようになった。

一方、「琉球列島における外国人の投資」（1958年9月12日弁務官布令第11号）の施行に伴い本土からの資本導入によって製糖工場の設備が拡大されるとともに琉球政府の助成策が相俟ったため糖業は急速な発展をとげた。

しかしながら唯一の市場である本土市場において1950年代後半から、砂糖の消費構造が変化し、黒糖の需要が停滞し、伸び悩みの状態にあった。このような消費市場に対応せしめ、国際市場および消費者の需要にマッチした商品を製造するとともにコストを低減し、品質の向上を図るためには必然的にこれまで黒糖重点政策から分蜜糖重点政策へと政策の転換を図らなければならなかった。そして、かような政策の転換に伴い、乱立状態にある小型黒糖工場を整理統合して、中型ないしは大型の分蜜糖工場による合理化を図ることを余儀なくされていた。

そのため1959年9月、糖業審議会の設置（第3～7条）、生産計画（第8条～第11条）、企業の許可及び報告（第12条～16条）、原料糖売買価格の基準の設定（第17条～20条）、融資（第21条～26条）、統合整理の助成、命令（第27条～29条）等を包含した「糖業振興法」（1959年9月立法第183号）を公布施行するとともに生産者及び製糖施設の取得、造成又は改良する者に対し融資を行うための「糖業資金融通特別会計法」（1959年9月立法第184号）を同時に公布施行

している。

また、乱立した小型製糖工場の整理統合に対し、助成を行うため「製糖工場整理補助金交付要綱」（1960年1月告示第1号）を施行した。

これにより、1960年度から小型工場の整理統合と大型分蜜糖工場の設立を積極的に推進した。このような施策の推進と相俟って国際的に砂糖の価格が高騰を続けたため農家の生産意欲は高まり、さとうきびの生産は拡大され、中型ないし大型の分蜜糖工場が設立された。

含蜜糖対策については1967年9月に分蜜糖工場の所在しない離島地域における含蜜糖の長期需要見通しに即した生産目標を設定し、含蜜製糖業者に対する製糖施設の取得造成又は改良に要する資金を融資し、経営の合理化を促進することによって含蜜糖製糖業の健全な発展を図るため「含蜜糖合理化促進特別措置法」（1967年9月16日立法117号）及び同施行規則を制定して、含蜜糖の保護育成を図った。

また、本法施行に伴い含蜜糖製造業者に対する資金の貸付に関する政府の経理は「糖業資金融通特別会計法」（1959年9月立法第184号）で取り扱うことにしている。

糖業振興法は、さとうきびの生産振興に関する規定や価格対策に関する規定を包含しているほか、企業の許認可、統合整理、融資の規定を持った立法で本土の「甘味資源特別措置法」（昭和39年3月法律41号）及び「砂糖の価格安定等に関する法律」（昭和40年6月2日法律第109号）等のほか資金融通に関する規定を包んだ総合立法的な体系、性格の立法で特色ある立法である。

㊦ パインアップル産業振興法

1954年以降の本土政府の一連の保護措置によって沖縄産パインアップル缶詰は一層有利に販売されるようになった。そのため、栽培農家の生産意欲は旺盛となり、生産量も年々増加の一途を辿り、農家経済および沖縄経済の観点から極めて重要な意義を持つようになった。

このような好条件が各地にパイン工場を乱立せしめ、保有原料に対する加工施設の過剰（1958年には加工工場が12工場で、その1日当り生産能力は3,500ケースで、安全稼働をした場合

は20日間で処理可能な状態であった)となり、無益の競争による原料価格の吊上げ、原料の無選別等となって、品質の向上とコストの低減とは、およそ縁のない逆の方向を歩み、国際商品として市場で競争に打ち勝つことの出来ないような憂慮される事態になった。

一方、唯一の市場である本土では台湾、およびハワイからパインアップル缶詰が輸入され、販売競争が激化しつつあった。このような諸情勢を背景に琉球政府は乱立状態にある加工工場のあり方を是正し、基幹産業として適正な生産計画による工場の合理化と健全化により、品質の向上と、コストの低減を図って、貿易自由化に対処するため1958年3月、パインアップル審議会の設置、生産の計画的調整、原料取引の公正、製造工場の許認可、融資等を内容とした「パインアップル産業振興法」を立法勸告した。しかし審議未了により継続審議となり、翌年1959年9月8日立法第185号として公布施行すると同時に「パインアップル産業振興特別会計法」(1959年立法186号)を制定した。また、このような立法の実体的効果を実現するため、1961年度～1964年において「パインアップル産業振興法」に基づき新開墾に対し、制度資金による融資を行ない栽培面積の拡張を図った。

さらに、1963年度には山地における管理及び収穫経費の低減を図る目的で段畑及び簡易ケープル設置に対し補助金を交付するため「パインアップル模範段畑設置補助金交付要綱」(1963年度)及び「パインアップル模範簡易索道設置補助金交付要綱」(1963年度)を公布施行し生産の合理化を推進した。パインアップル産業振興法は糖業振興法と同様な法体系を持っており、本土の「果樹農業振興特別措置法」(昭36年法律15号)や「中小企業の組織化に関する法律」(昭32年法律185号)に相当する規定を包含しているが製造工場の許認可等よりパインアップル産業振興法が強力な性格を持っている。

(ハ) 稲作振興法

1959年9月施行された「米穀需給調整臨時措置法」(1959年9月立法第195)の制定の背景に

ついては後で詳細に述べることにするが同法の目的は島産米穀の流通の合理化および価格の安定を図ることによって生産の振興を図ることであった。しかしながら世界的な食糧事情の緩和により廉価で、より良質の外国産米穀が輸入されると同時に糖業ブームによって良質の水田が畑作に転換されたため稲作の作付面積は激減し、その自給率は10% (1965年)程度に低下した。

一方、「米穀需給調整臨時措置法」が1965年度末までの時限立法であり、これに代るべき立法が必要であった。そのため、稲作の適地における米穀の生産振興及び流通の合理化を図ることにより農家所得の安定に資することを目的とした「稲作振興法」(1965年立法第58号)を制定した。

同法の主要な規定は生産計画の策定(同法第2条)、生産振興地域の指定(第3条)、水田の改良(第9条)、作付体系及び耕作技術の改善(第10条)、政府の助成(第11条)、稲作振興審議会(第12条)、農協に対する買入の勸告(第14条)、買入数量及び買入、売渡価格(第15条)、資金のあっせん(第17条)、災害時の損失補償(第18条)等で、生産を振興するための水田の改良、耕種技術の改善に関する規定のほか流通合理化および価格安定に関する規定をもった法体系である。同法は施行後その実効性を確保するための手段として「水稻耕種改善事業補助金交付要綱」(1966年告示349号)を公布施行し、稲作生産振興地域における水田改良、育苗施設、乾燥施設等を改善して稲作の振興に努めている。

(ニ) その他作物の生産振興対策

さとうきび、パインアップル、水稻など基幹作物のほか、野菜、果樹の生産振興を図るため1953年「園芸作物奨励補助金交付規程」(1953年告示158号)及び茶の生産振興のための「特用作物奨励補助金交付規程」(1958年告示31号)を施行している。

また、畜産の生産奨励のため「畜産施設補助金交付規程」(1953年告示71号)及び「種畜購入補助金交付規程」(1952年告示70号)を施行している。しかしながらこれらの補助事業は

1959年の「農漁業資金通法」の施行に伴って一時融資制度に切り替えられたが、その後1960年代後半からまた補助事業が復活するようになった。

イ) 農産物加工施設

1950年代前半から勃興したパインアップル缶詰工場、たばこ工場、製茶工場などの建設に伴ない農業第1次的生産物を加工する事業（①農産物加工場設置及び施設の改善、②共同集荷作業場設置③煙草乾燥室設置）を行なう組合又は団体に対して補助金を交付するため「農産加工業奨励補助金交付要綱」（1954年）を施行して農産加工業の振興を促した。

同補助事業は1969年度まで継続されたが「農漁業資金通法」（1959年立法一号）の施行に伴ってたばこ乾燥施設が1960年度から、製茶工場が1961年度から融資制度に切り替えられた。

ロ) 農業機械等

農家の労働力の軽減と深耕を図る目的で1956年に「優良農機具購入補助金交付要綱」を制定し大型トラクター（耕耘開墾用機具）、収穫調整用機具等の購入に対して補助金を交付し農機具の導入を促進した。この助成措置は2～3年で中断し、一時とん座したが、1961年度からは労働力の減少に伴う農業の近代化を促進して、その生産性の向上を図る観点から「農漁業資金通法」（1959年立法151号）による長期低利の融資制度となった。

さらに1967年度からは政府財政の逼迫により政策資金制度からの融資に代わって農林漁業中央金庫資金による利子補給金制度（「農機具購入資金融資利子補給金交付規程」（1967年告示467号）となった。

このように琉球政府の農業機械、機具に対する政策は農業近代化の必要性とは逆に次第に後退した。

しかし1969年度からは糖業合理化の必要性にかんがみ、本土政府による大型トラクターの補助措置が講ぜられた。

ハ) 農業改良促進法

1965年8月25日公布施行された「農業改良促

進法」（1965年8月25日立法第104号）は農業に関する政府及び民間試験研究機関の相互協力並びに政府、市町村、農協等の行なう農業生産及び農民生活に関する普及事業につき重複を避け普及事業を効率的に運用するために制定された。

同法は本土の「農業改良助長法」（昭和23年7月15日法律第165号）を焼き直した立法で本土法が国と都道府県との試験研究や協同普及事業との関係について規定しているのに対し、農業改良促進法は琉球政府と市町村、その他民間団体との関連を規定しているとともにその制度の趣旨も本土法と同一である、しかしながら本法は公布施行以来1969年までほとんど活用されず死文化状態にある。

ロ 畜産の生産に関する法令

イ) 肉用牛振興特別措置法

本土では1961年農業基本法が制定されたが同法に基づく農業生産の方向は選択的拡大であり、果実及び牛肉等が今後需要の増大する作目とされた。これまで沖縄では島内で消費する牛肉は外国から輸入し、島内で生産される牛肉（生牛も含む）はほとんど本土に輸出する施策の方向をとってきた。そのため本土での需要の増大は沖縄の肉用牛振興の政策的背景となった。

一方、沖縄の経営構造は甘藷のモノカルチャー化の方向を辿り、その改善が強く要請されていた。そのため、需要に対応して肉用牛の生産の振興を図り、畜産の発展と農業経営の改善に資する目的で1968年「肉用牛振興特別措置法」（1968年立法第133号）を制定施行し、翌年1969年には「肉用牛振興特別会計法」（1969年9月立法152号）及び「優良仔牛生産育成奨励補助金交付規程」（1970年10月6日告示第365号）を施行して1955年以降「役肉用牛生産奨励補助金交付要綱」によって実施してきた肉用牛の生産奨励事業を一層強化した。

肉用牛振興特別措置法の内容は、肉用牛振興審議会の設置（第2～4条）、肉用牛振興計画の策定（第5条）、振興地域の指定（第6条）、

課徴金の徴収(第12条)、政府の補助及び補助金を受けた繁殖牛の販売又はと殺の制限(第16条)等の規定を包含している。同法は戦後、沖縄における農業立法中最も特質のある立法である。

(ロ) 飼料の品質改善に関する立法

1958年における飼料の種類および輸入数量は10種類40万袋で、輸入取扱商社は9社であった。一方島内で生産される飼料の種類および数量は5種類9万袋で、飼料製造会社は1社であった。

これらの飼料は近代的な栄養学的見地から配合製造されていたが一部には粗悪品が市販されるおそれなしとしない状態にあった。

そこで、これらを未然に防ぎ畜産経営の安定と合理化に資するため、その取締を行うことが必要であった。

そのため飼料の登録、検査等を行うことによって、その品質を保全し、もって飼料の公正な取引を確保すると共に家畜、家禽の飼料管理の合理化に資することを目的とした「飼料の品質改善に関する立法」(1960年立法第91号)を公布施行した。

ハ 農業基本法の立法勧告と署名拒否

1961年6月頃から本土の農業基本法成立の動きに注目していた琉球農林協会では農業の憲法ともいわれる農業基本法を制定せしめようと準備を進めていたが1961年7月26日、行政府経済局、立法院経工委員会、琉大農学部、農連などの農業関係者を集め、協議した。その結果、1962年2月の立法院定例議会上に農業基本問題調査会設置法を立法化させ、調査会を設置せしめ農業に関する基本問題を早急に調査研究して、農業基本法を制定させることに意見の一致をみた。

このことが立法院議会上において、再三に亘って取上げられた。

そのため、行政府は、1963年10月行政主席の諮問機関として、「行政組織法」(立法105号)第9条に基づき農業基本問題調査会を設置し、1964年2月1日「農業の基本問題と基本対策について」諮問した。

当初、行政府は「農業の曲り角」ということについてははっきりした意識があったわけではなく、ただ漫然と本土の例に倣っただけであった。

そのため、審議会は長期に亘って紛糾したが、二度に亘る農林省の招へい講師の指導と委員の精力的な審議の結果、1967年6月に行政主席に答申した。答申を受けた行政府は農林局内に「農業基本問題起草委員会」を設置し、「農業基本法案」を起草して、1968年2月1日第36回立法院定例議会上に立法勧告した。

法案の立法勧告理由は「沖縄農業は戦後幾多の試練を受けながら沖縄経済発展の基礎を築きあげた。しかしながら、最近の経済の著しい発展に伴い農業と他産業との間において、生産性及び従事者の生活水準の格差が拡大しつつある。このような事態に対処して、農業の発展と農業従事者の地位の向上を図るため、農業の向うべき新たなみちを明らかにし農業に関する政策の目標を示す必要がある」ということで、立法勧告の理由はほとんど本土と同一の政策課題であり、政策目標をかかげたものであった。

沖縄の農業基本法は本土の農業基本法の第2章(農業生産)及び第3章(農産物等の価格及び流通)、第4章(農業構造改善)等施策の内容及びその講じ方等の各章を削除したもので、その内容は、前文で「日本農業の一環として沖縄農業」をうたい、第1条で「他産業との格差の是正」、「生産性の向上」を政府の農業に関する政策目標としてかかげ、第2条でこれをうけて①農業生産の選択的拡大、②農業生産の向上および農業総生産の増大、③農業構造改善、④農産物流通の合理化等を「政府の施策」として、第3条として施策の方向に沿って第1条の目的を実現するための「農業基本計画の作成」を行政主席に義務づけ、また立法院に対する「農業の動向に関する年次報告」(第7条)及び「施策を明らかにした文書の提出」(第8条)を義務づけるとともに「農政審議会の設置」(第9条)、及び「委任規定」(第10条)等を規定した10条から成る法案であった。

本法は、「曲り角」にきた農業のテコ入れとして、農民や農業関係者から大きく期待されていた。しかしながら本法は与野党の基本政策に触れる点が多く、政治的に対決しなければならない重

要な要素が多分に含まれていた。

そのため、与党の自民党は、野党からの抵抗を恐れ、無用な紛糾で他の法案の審議を遅延させ、不成立に終らせることを心配して農基法の成立に意欲的でなかった。

一方、野党は立法勧告の説明を受けただけでつっ込んだ審議をしようとせず、無所属（久高氏）が「小農切り捨ての構造改善」として反対し、社大党が「抽象的な農基法より、むしろ農業災害補償法」を主張して、その審議の取り扱いを遅延させるような態度にでたため、農基法は2月1日に立法勧告されながら審議順序が遅れ、190日の会期の間に三度の審議のみで、審議未了となり、開散議会とともに廃案となった。そのため11月の主席および立法院議員選挙ではこれが保守の革新攻撃の材料となり、ひとつの争点にまで発展した。

その結果、多数野党になった自民党の桑江朝幸議員は、「屋良政権には農業基本法の立法勧告の意志のないことがさきの補正予算審議で明らかになったので……」と述べ「委員構成もわが党は多数であり、ぜひ立法化したい」と発議の意志を明らかにした。与野党はこのような過去のいきさつから選挙の延長線上でこれをとらえ、保守勢力による革新屋良政権への攻勢と受けとめ、1969年6月24日自民党議員による発議となった。発議された農基法は1968年2月自民党政府が立法勧告した法案に「農業災害による損失の補償措置」及び「農業団体の整備強化」等を追加、別条項とした13条からなる法案であった。

法案は5回に亘り審議されたが、与党の人民党、社会党は「小農対策のない構造改善である」として反対し、又社大党及び無所属は、「その効果を疑問視し、「抽象的な宣言立法より本土法とのパイプをつなぐことが先決であり、本土の農基法が各県で、どういかにされているか、各地域との関係、実情を調べた上に処理すべきである」として反対した。

しかし、野党の自民党は「同法案は宣言立法であって、内容が抽象的になることは当然のことである。具体的施策はこれに基づいて行政府が実施していくものである」として、具体的措置はすべて行政府に下駄をあげ、自民党多数で8月15日

の本会議に上程可決した。8月18日には行政府に送付されたが、行政府も与党同様「農基法は抽象的で実体的効果がない。また復帰を2～3年後に控えているので実体的な効果ある実体法を優先的に施行する。なお、行政措置で農基法は代るべき農業大綱を制定する。」などの理由で琉球政府発足以来、行政主席による2度目の「米国大統領行政命令」（1957年6月5日命令第10713号）第9節（a）（注4）に基づく署名拒否となった。

このように農業基本法制定をめぐる自民党の動きは「曲り角」にきた農政を根本的に立ち直そうと真剣に意図したものであったのか、又単なる政治的ゼスチャーであったのか疑わしいものがあった。

一方、1964.5年頃から沖縄の政治、行政が本土の政治、行政の動向に注目しつつ、これを志向していたことを考えた場合、はたしてこのような抽象的な理念法を制定する意義、効果があったであろうか、疑問である。

（注4）「米国大統領行政命令」（1957年6月5日命令第10713号）第9節（a）立法院によって可決されたすべての立法案は立法となる前に、行政主席に送付されなければならない。行政主席が立法案を承認するときはこれに署名し、承認しないときは送付を受けた後15日以内に異議を添えて立法院に返送しなければならない。立法案が所定の15日以内に返送されないときは行政主席がこれを承認した場合と同様に立法となる。ただし立法院閉会により、その返送が妨げられたときは、この限りでない。

この場合には、行政主席が立法案の送付を受けた後、45日以内に承認するときは立法となり、承認しないときは立法とならない。行政主席が異議を添えて立法案を立法院に返送したときは、立法院はこれを再議することができる。再議の結果、立法院の三分の二の多数をもって原案を可決したときは、行政主席がこれを承認した場合と同様に立法となる。

二 林業に関する法令

（イ）森林法の一部改正

本土における「森林開発公団法」(昭和31年法律第85号)及び「林業種苗法」(昭和14年法律第16号)、「森林病虫害等防除法」(昭和25年法律第53号)、「国有林野法」(昭和26年法律第264号)等の諸法律の規定を包含した沖縄の「森林法」(1953年立法第49号)は、制定以来、1969年までに7回に亘り改正されたがその主要な改正点は次のとおりである。

すなわち、第1回改正(1954年6月11日)においては「立入調査」及び「官有林の貸付又使用」の規定を追加し、第2回改正(1956年7月20日)においては森林法第2条第3項(定義、官有林とは)中「新しく政府の所有に属した森林」の下に「及び第77条による部分林である森林」を加えた。第2回改正の趣旨は、すなわち、部分林は政府と民間が契約して官有林に造林した場合にその収益を政府と造林者が分収する森林であるが森林法を適用するに当って部分林も官有林として政府が保護管理することが森林経営上望ましいという判断に基づくものであった。

また、第2回改正では第11章雑則、第100条の2に〔(政府の行う造林)〕の規定を設け、「水源かん養、又は風害、潮害の防備のため保安林中、特に重要な水源かん養林、風害、潮害の防備のための目的を有する三種の保安林を造林と造成、施行を一致せしめた。これは政府が直接維持管理することが適切であるという趣旨によるものであった。このような一連の改正によって森林に対する政府の統制管理権が一層強化されることとなった。

第3回改正(1958年9月16日)は、「保安林整備臨時措置法」(1958年6月)の制定に伴う改正で第5章保安林指定(法第30条2項)、解除(法第31条3項)、制限(法第39条)の一部改正を行なうとともに新たに第6章森林審議会の章を追加挿入した。

第4回改正(1960年4月26日)においては、1945年ニミツ布告によって有効とされていた「国有林野法」(明治22年法律85号)及び「公有林野官行造林法」(大正9年法律第7号)の廃止に伴う改正である。すなわち、国有林野法については森林法第7条に官有林の規定を設け

ることによって廃止し、公有林野官行造林法については、戦前、国と沖縄の各市町村(大部分は北部の市町村、久米島)との間に締結されていた官行造林契約が1956年民政府法務部の指令によって全面的に廃止となったため同法を廃止した。

さらに罰則についても同時に改正された。第5回改正(1962年8月16日)においては、保安林の指定及び解除の一部改正が行なわれた。

第6回改正(1964年8月1日)においては、森林計画制度が全面的に改正され、従来の官有林及び50町歩以上の民有林の所有者又は管理者が個別に編成していた経営案制度に変わって、全琉の官有林および民有林を総合した地域森林計画制度に改められた。

地域森林計画制度は、地域森林基本計画と地区森林計画に区分され、地域森林基本計画は行政主席が5か年毎に20年を1期として策定し、地区森林計画は各市町村長が管内の民有林につき5年を1期として基本計画に即して策定することにした。

さらに、市町村長は、地区森林計画に基づく一年毎の地区森林実施計画を策定公表することが骨子となり、その内容は計画期間中に代採量、造林、森林開墾、林道施設、保安林等となっている。

第7回改正(1968年5月25日)には、「森林病虫害等防除法」(1968年5月立法第33号)の制定に伴う改正で森林法第4章(法26~29条)が全面的に削除された。

以上のように7回に亘る改正が行なわれた現行の森林法は、伐採の制限(法6条)、民有林の経営計画を5か年毎に創ることを命じる(法7条)、その施業命令指示権を定めた(法11条)、更に造林地の指定(法12条)、その実施(14条)、民有林の官行造林(法15条)などの規定を定めたほか保安林(法30~40条)、官有林(法61~86条)、森林協同組合(法87条以下)森林警察などの規定をもつことは本土法と同様である。

(ロ) 造林臨時措置法

「森林法」(1953年立法第46号)及び「民有林野官行林規則」(規則第132号)の公布、施

行に伴い、1952年から実施してきた「民有林野造林補助金交付規程」の補助率を1953年から、公有林 $\frac{3}{4}$ 、私有林 $\frac{1}{2}$ に引上げ、さらに、1956年からは国土保全の立場から所有の如何にかかわらず森林の機能の公共性は同一であるとして補助率を75%に引上げ造林事業を積極的に推進してきた。

このような一連の造林事業に対する助成策にもかかわらず無立木地の植林を要する面積が多く、このまま放置すると土砂の流出による畑田の埋設、林野の荒蕪による水源の枯渇等数多くの被害を受ける恐れがあるとして、1958年「無立木地等を解消するため造林を促進し、又分収造林契約の締結をあっせんし、かつ当該契約の適正な実施を確保するため必要な措置を講ずることによって分収造林事業の急速な普及発展を図り、以って国土の保全を図るとともに緊急に森林を造成することを目的とする「造林臨時措置法」(1958年 立法100号)を制定し、造林事業を一層強化した。

(イ) 森林病虫害等防除法

1950年頃から発生し、被害を与えてきた沖縄における森林病虫害の代表的な害虫であるマツクイムシ、マツカレハ等の被害が一層拡大し、老令木から幼令木にまで波及したので造林事業と併行して森林病虫害の防除体制を確立するため森林法の第4章第26～29条(病虫害関係規定)を削除し、新たに「森林病虫害等防除法」(1968年5月立法33号)を公布施行した。

(ロ) 保安林整備臨時措置法

1956年頃から再び盛んになった基地建設と住宅建築ブームによって保安林(防潮林)周辺の砂が採取され、保安林の基盤が崩壊していることが、これまで保安林をいくつ造成しても、なかなか整備されない根本的な原因であることが本土からの招へい講師中村博士の調査の結果、明らかになった。また、これまで保安林行政は暴風時における保安効果だけに重点を置いて実施していたが保安林の保安効果は暴風時における効果より常風時における保安林の果す役割が一層重要であることが本土の各種の試験研究の

結果明らかにされた。

一方、本土においても、「保安林整備臨時措置法」(昭和29年法律84号)を制定し、第1種保安林(水源涵養林、土砂流出防備林、土砂崩壊防備林)を農林省所管とし、その他の保安林を府県知事に委任して、重要な保安林については国が強力な管理経営に当たっていたので沖縄においても同様な立法を制定して、保安林の整備強化に当る必要があるとし、「森林法」第4条(保安施設)を全面改正して1950年「保安林整備措置法」(1958年立法第号)を制定した。

同法の内容は保安林整備計画の樹立、保安林施設地区の設備等で、買上げ対象は第1種保安林の水源涵養林(土砂流出防備林、土砂崩壊防備林、灌漑防備林)、潮害防備林とし、国有林については除外している。

(ハ) 国有林野の管理

1945年の米国大太平洋艦隊及び大太平洋区域司令長官兼南西諸島及び其近海軍政府総長、米国海軍元師ニミッツ長官が公布した、米国海軍政府布告第7号「財産の管理」第2条(イ)「総テノ遺棄財産」(注5)及び(ロ)「総テノ国有財産」(注6)、(ハ)「国際公法ノ下ニ賠償無くシテ略取シタル総テノ私有財産」(注7)に基づく財産は軍政府長により任命される「財産管理」が直接管理することになった。

しかし、西表の国有林野は同布告第5条の財産管理官の権能に基づき竹富町管理が委任された。

その後、1946年末頃から米国軍政府は沖縄民政府工務部内に西表開発事務所を設置せしめ、戦災復旧資材に供するため伐採せしめた。そして翌1947年2月16日軍政府指令により、西表東部の国有林の管理を竹富町から八重山民政府に移管せしめ、西表西部を米国軍政府の直轄管理とした。

さらに1948年4月には米国軍政府指令第19号「琉球財産の管理」の施行に伴い国有林野の管理は「琉球財産管理課」に移管されることになった。

これにより、1947年2月16日以降八重山民政府が管理していた西表国有株野の一部も琉球財

産管理課が管理することが明確に規定された。

また、1952年3月13日の米国民政府指令第4号「日本国有森林財産」の公布施行に伴い、国有林野の管理経営が琉球財産管理課から米国民政府資源局林務課長へ代行権限が委任された。

さらに同林務課長はこの権限を行使するため1951年8月13日づけ民政府布令「改正琉球森林法」の指示に従い、原野行政の職務（植林、開墾、排水、火災予防、材木の伐採、収穫、出荷、売却）を臨時中央政府資源局林務課長に委任した。

1960年9月20日には米国民政府 A.P.O 331 琉高弁一法 120「管理森林地からの収入について」により従来、琉球財産管理課に収納されていた国有林及び県有林等からの収入はこれを琉球政府への収入として取扱われるようになった。

さらに、1962年4月12日には米国民政府 A.P.O 331 高等弁務官指令第2号「日本国県有森林地の管理について」により賃貸借部分林契約及び立木売買契約は1962年4月30日以降、本指令に基づき琉球政府が事前に高等弁務官の承認を受けて行うことになった。

しかしながら、本指令内においても、「引き続き高等弁務官府琉球財産課は日本国県有森林地域を保護及び管理するとともに合衆国政府機関、代行機関、又は出先機関の使用に必要な土地を無償で割当てる権利を有す」と規定、また(ハ)に

おいては「高等弁務官府は合衆国又は琉球住民の最上の利益のため必要と認めるときは、存続中の賃貸借、部分林又は立木売買契約にかかわらず琉球財産管理課を通じて、又は、その他の方法で日本国県有森林地の全部又は如何なる部分の管理をも取戻す権利を保有する」と規定している。このような規定は米軍基地の機能を安全に維持し、確保するための最終的な権限を保有することを意図したアメリカの軍事優先政策の現われであった。

注(5) 「遺棄財産」トハ所有権又ハ権益ヲ有スル者ニ係リテ遺棄サレタルモノト決定サレタル総テノ財産。

注(6) 「国有財産」トハ米国外ノ国家ガ其ノ権利、所有権又ハ権益ヲ有スル総テノ財産又ハ米国外ノ国家ニ依リテ所有、支配、管理サレタル総テノ財産、或ハ会社、商会、組合、協会及ビ団体ノ財産ニシテ米国外ノ国家ガ其ノ本来、権益ヲ有シ其ノ本来ノ支配権ヲ行使シタルモノ及ビ財産管理官ニ依リテ国有財産ト決定サレタル総テノ財産。

注(7) 国際公法ノ下ニ賠償若シクハ略取シ得ル私有財産」トハ国際公法ノ下ニ賠償若シクハ略取シ得タル総テノ私有財産管理官ガ国際公法ノ下ニ賠償若シクハ略取シ得ル私有財産ト決定シタル総テノ私有財産。